BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIÊNCIAS HUMANAS

MERCADO E UTOPIA

Fábio Wanderley Reis

Fábio Wanderley Reis

Mercado e Utopia

Rio de Janeiro
2009

Esta publicação é parte da Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais - www.bvce.org

ISBN 978-85-99662-79-3

Centro Edelstein de Pesquisas Sociais
www.centroedelstein.org.br
Rua Visconde de Pirajá, 330/1205
Ipanema - Rio de Janeiro - RJ
CEP: 22410-000. Brasil
Contato: bvce@centroedelstein.org.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Este volume contém textos escritos ao longo de muitos anos. O reclamo usual nessas circunstâncias é o de que os textos esparsos que se reúnem apresentam, na verdade, unidade e coerência. Longe de refugar esse reclamo, sustento-o com força no caso presente.

Duas das três partes de que consta o volume, a primeira e a terceira, são aqui rotuladas respectivamente de "Teoria e epistemologia" e de "Temas brasileiros". Na verdade, há também Brasil na primeira parte e teoria na terceira. Mas o que importa é que, tal como os percebo, os textos incluídos em cada uma dessas partes representam, em alguma medida, quer a aplicação à realidade brasileira, quer a elaboração teórica adicional de intuições e ideias inicialmente esboçadas no artigo intitulado "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político" (aqui reproduzido como capítulo 5), redigido em 1973, em que tratava de haver-me de maneira construtiva, motivado pelo empenho de diagnóstico do regime brasileiro de 1964, com as deficiências e dificuldades deparadas na literatura sobre desenvolvimento político, florescente nos anos 60 e início dos 70. Continuo convencido de que, apesar de tais deficiências, não cabe abrir mão da aposta teórica fundamental envolvida naquela literatura – e de que a maneira em que o tema é tomado no artigo destacado representa abordagem adequada e proveitosa. Desdobrando-se numa concepção da própria política e em fundamentos epistemológicos que reputo sólidos (aspectos retomados aqui nos capítulos da primeira parte e nos demais capítulos da segunda, além de explorados mais longamente em volume que publiquei em 1984, *Política e Racionalidade*, a reaparecer em nova edição da Editora da Universidade Federal de Minas Gerais), essa abordagem não só vai além da miopia teórica e pobreza analítica de muito da literatura sobre "transições", que sucedeu ao surto do desenvolvimento político, como também permite colocar em perspectiva alguns dos desafios trazidos pelas novidades da globalização que recentemente passaram a preocupar-nos tanto.

A literatura dedicada a "transições" merece realce, com efeito, como exemplo de distorção acadêmica crucialmente relevante do ponto de vista do interesse do desenvolvimento político como tema. Refiro-me à

abundante produção que se devotou até há pouco (e se devota ainda, com menor ímpeto, nos dias que correm) à questão geral das oscilações entre autoritarismo e democracia pelo mundo afora, especialmente na periferia dos países de capitalismo avançado e de mais firmes tradições liberal-democráticas do Ocidente. O problema básico a que se dirige essa literatura, ou seja, o de como assegurar perspectivas institucionalizadas e estáveis de convívio democrático, é nitidamente, no fundo, o mesmo em torno do qual giravam as preocupações dos trabalhos anteriores sobre desenvolvimento político. Mas a literatura sobre as idas e vindas dos experimentos autoritários, na qualidade de moda nova e "quente", ignorou sobranceiramente a produção relacionada com desenvolvimento político, supostamente anacrônica e, como tal, sem interesse. O alto preço *analítico* que lhe coube pagar em consequência é bem claro: privada do atrevimento teórico que caracterizou a produção anterior, com seu empenho de pensar processos complexos, a "transitologia", como a chamou Philippe Schmitter, dedicou-se, ao contrário, à perseguição míope e resfolegante das conjunturas cambiantes – e, da descrição do colapso das democracias, passa rapidamente para a da dinâmica dos regimes autoritários, em seguida a dos processos de "abertura", transmuda-se adiante no estudo propriamente das "transições" democráticas (rótulo sob o qual pega carona nos surpreendentes eventos da derrocada dos países socialistas e ganha sobrevida), para nos falar finalmente da "consolidação" (será?) da democracia...

Desnecessário destacar que esse estado de coisas não exalta a ciência política contemporânea, com a fluidez de modismos substituindo-se ao esforço de reflexão eventualmente cumulativa sobre os problemas centrais da disciplina e sua possível aplicação consistente ao diagnóstico dos desafios práticos que defrontamos. Mal refeitos da surpresa da queda do socialismo, a intensificação dos fenômenos ligados à globalização faz rapidamente surgir aos nossos olhos como anacrônica, a seu turno, a discussão mesma das "transições" à democracia. Pois a globalização enseja o questionamento do próprio estado nacional como parâmetro natural e aponta a necessidade de ampliação da perspectiva analítica para dar conta da lógica geral do processo em que o estado nacional passa a aparecer como momento relativamente fugaz, a ser superado, se tivermos sorte, por formas de organização capazes de se alçarem de maneira efetiva à escala transnacional e virtualmente planetária que se torna crescentemente a escala

de operação dos mecanismos de mercado, com suas promessas e seus efeitos perversos. Espero que os textos pertinentes aqui incluídos sejam convincentes em mostrar que a abordagem abstrata e ambiciosa em termos de desenvolvimento político, possibilitando a crítica a miopias e etnocentrismos vários, permite também plantear os problemas de forma a lhes dar tratamento adequado nas diversas fases do processo geral e eventualmente capturar a lógica em que se articulam os desafios da convivência em diferentes escalas, incluídas a nacional e a transnacional.

Daí que tenha parecido apropriado fazer da segunda parte, explicitamente, a "volta ao desenvolvimento político". Ao velho texto dedicado a esse tema, junto aí três outros de reflexão teórico-metodológica, mais recentes, onde a inspiração do artigo inicial é mais direta e claramente retomada. A ele remete também diretamente o trabalho que abre a terceira parte do volume, em que o problema clássico das relações entre estado e sociedade no Brasil é rediscutido na perspectiva analítica por ele proposta. Reclamando assim abertamente a recuperação do desenvolvimento político como tema e perspectiva, confronto-me com o risco, do qual estou bem consciente, de que parte do livro venha a ser vista como *démodée* por quem se contenta com índices e orelhas, ou acha que ciência social é questão de modas. Naturalmente, por detrás da disposição de correr esse risco está a esperança de vir também a ser lido de fato, e poder eventualmente entreter com o leitor verdadeiro o jogo das ideias em forma consequente.

Cabe destacar ainda dois pontos. Em primeiro lugar, uma advertência que seria, a rigor, supérflua, mas que se justifica em função de cobranças pouco lúcidas com que de fato deparei. Rechaço com vigor a visão, proposta em certas leituras dos trabalhos aqui publicados, na qual "desenvolvimento político" aparece como abordagem teórico-metodológica peculiar que se poderia tomar como "alternativa" a perspectivas que discuto em vários textos da primeira parte, supostamente situando-se no mesmo nível delas e exigindo que a opção pela ótica do desenvolvimento político fosse justificada *contra* elas: a chamada teoria da "escolha racional", abordagens como as que se encontram nas obras de Habermas ou de Piaget, talvez uma perspectiva de cunho historicista etc. O uso que faço daquela categoria pretende antes designar uma forma particular de lidar com problemas específicos de mudança política, forma esta que eventualmente se valerá, para fundamentar-se nos planos teórico e epistemológico, de

recursos analíticos que brotam de orientações como as indicadas, ou de seu reexame crítico.

Em segundo lugar, algo mais singelo. Apesar de alterações estilísticas e de certos ajustes a que submeti vários dos textos para a presente publicação, não houve o empenho de "atualizá-los", seja no sentido de ocultar o que quer que revele o momento em que foram escritos ou em qualquer sentido mais substancial, em especial no de elaborar as interconexões e "reconstruir" o volume como um todo orgânico. Assim, não obstante o reclamo de unidade latente, o volume pretende inequivocamente justificar-se sobretudo como reunião de textos esparsos. Com respeito a discussões em que não chego a considerar certos eventos mais recentes em que os temas tratados se desdobram e ganham novos matizes, a indagação é, naturalmente, a de se a perspectiva que traria a unidade reclamada para o volume seria apta a dar conta de tais desdobramentos. Presumo que a resposta positiva à indagação se justifique, por razões que, acredito, os textos em seu estado atual deixam ver com bastante clareza. De qualquer forma, um pós-escrito colocado ao final da terceira parte, onde estão os textos que mais poderiam parecer afetados por eventos recentes, procura lidar brevemente com as indagações mais importantes que parecem surgir.

Como quer que seja, ouso crer que os trabalhos, em seu conjunto, merecem melhor sorte do que a que lhes coube até agora, publicados esparsamente e, na maioria dos casos, apenas em periódicos acadêmicos, donde resulta que não tenham sido lidos senão por alguns amigos solícitos e estudantes que não podiam escapar da obrigação. Divulgá-los reunidos no presente volume permite a expectativa de que seu interesse seja avaliado por um público mais amplo.

PRIMEIRA PARTE

TEORIA E EPISTEMOLOGIA

MUDANÇA, RACIONALIDADE E POLÍTICA[1]

I

Alguns dos mais importantes problemas de teoria e método a exigirem nossa atenção são ainda problemas comumente deparados na confrontação entre o marxismo e outras orientações no campo das ciências sociais. Não pretendo, com isso, negar a chamada crise do marxismo, que a proliferação de "escolas" torna bastante evidente, como notou Norberto Bobbio em intervenção particularmente efetiva nos debates correspondentes[2]. Minha intenção é antes assinalar que algumas das questões discutidas pelos marxistas, hoje como ontem, são certamente questões a serem consideradas pelas ciências sociais como tal. Os problemas metodológicos associados com a história e a mudança ocupam lugar de destaque entre elas.

Perry Anderson, estudioso marxista reputado e pouco ortodoxo, fornece um ponto de partida interessante para a discussão de tais problemas em trabalho conhecido. Refiro-me a *Lineages of the Absolutist State*, publicado pela primeira vez em 1974[3]. Anderson discute com brilho e erudição a natureza e o desenvolvimento do estado absolutista na Europa. Um dos subtemas associados é o do processo global de transição do feudalismo para o capitalismo (bem como, na verdade, o problema geral da transição de um modo de produção a outro), e Anderson dedica numerosas páginas de suas conclusões a refletir sobre ele. A proposição central que aí se sustenta, nas palavras do próprio autor, é a de que "a *concatenação* dos modos de produção antigo e feudal foi necessária para engendrar o modo de produção capitalista na Europa – uma relação que não foi meramente de

---

[1] Trabalho originalmente apresentado ao simpósio "A Ciência Política nos Anos 80" (IDESP, São Paulo, 3 a 6 de novembro de 1981) e publicado em Bolivar Lamounier (org.), *A Ciência Política nos Anos 80*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1982. Publicou-se também, em inglês, sob o título "Change, Rationality and Politics", como *Working Paper* no. 10, Kellogg Institute, janeiro de 1984.

[2] Norberto Bobbio, "Existe uma Doutrina Marxista do Estado?" e "Quais as Alternativas para a Democracia Representativa", ambos em Norberto Bobbio et al., *O Marxismo e o Estado* (Rio de Janeiro, Edições Graal, 1979; tradução para o português de Frederica L. Boccardo e René Levie).

[3] Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State* (Londres, Verso Editions, 1979; primeira edição de NLB, 1974).

sequência diacrônica, mas também, a certa altura [o Renascimento], de articulação sincrônica"[4]. O processo em que se dá essa concatenação é repetidamente descrito em termos tais como "a *especificidade* da história européia" e "a passagem *única* ao capitalismo [que foi] possível na Europa", sendo posto em correspondência com a "singularidade" que o sistema de estados europeu veio a adquirir[5]. Ademais, Anderson é enfático ao tratar de dissociar sua interpretação de diversos modelos explicativos ou analíticos mais ou menos frequentemente usados em conexão com tais temas: "[...] para se captar o segredo da emergência do modo de produção capitalista na Europa, é necessário *descartar da maneira mais radical possível* qualquer concepção em que ela apareça como a simples absorção evolucionária de um modo de produção inferior por um modo de produção superior, sendo este gerado *automaticamente* e por inteiro no bojo daquele através de uma sucessão interna do tipo *orgânico* [...]"; "[...] o advento do modo de produção capitalista na Europa só pode ser entendido *rompendo-se com qualquer noção puramente linear* do tempo histórico [...]"; "contrariamente a todos os supostos historicistas, o tempo como que se inverte em certos níveis [de novo, uma alusão ao Renascimento] entre [a antiguidade clássica e o feudalismo], de forma a possibilitar a mudança crítica em direção ao [capitalismo]"; "*contrariamente a todos os supostos estruturalistas*, não houve qualquer *mecanismo* automático de deslocamento do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, tomados como sistemas contíguos e fechados". Especificamente com respeito ao contraste entre os destinos do feudalismo europeu e do feudalismo japonês, já que este último "não engendra por si mesmo um capitalismo autóctone", Anderson assinala que "não havia, portanto, qualquer *impulso intrínseco* ao modo de produção feudal que o compelisse inevitavelmente a desdobrar-se no modo de produção capitalista"[6].

A primeira vista, além da plausibilidade "substantiva" da tese da "concatenação", as reservas assim formuladas por Anderson não parecem ser senão a louvável manifestação de uma postura metodológica flexível. Alguns provavelmente verão mesmo com certo tédio a reiteração da necessidade de evitar erros bem conhecidos, embora o reconhecimento de

[4] Ibid, p. 422.
[5] Ibid., pp.420-22; grifos de FWR.
[6] Ibid., pp. 420-22; grifos de FWR.

tal necessidade por parte de um estudioso marxista possa talvez ganhar matizes novos à luz da crise do marxismo acima mencionada.

Não obstante, certas questões surgem se examinamos com mais cuidado o texto de Anderson e refletimos por um momento. Para começar, a despeito dos protestos contra determinismos "mecânicos" ou "orgânicos" ou contra "impulsos intrínsecos", Anderson não se abstém de proposições como a de que "o Império Romano [...] era [...] *naturalmente incapaz* de uma transição ao capitalismo", ou a de que "o próprio avanço do universo clássico fazia que ele estivesse *fadado* a uma regressão catastrófica"[7] – proposições que implicam precisamente, como é óbvio, a noção de alguma espécie de determinação intrínseca ou orgânica. Além disso, trata-se, para Anderson, de tentar *explicar* certo processo (a emergência do capitalismo na Europa) e não apenas de contar uma história, mesmo se aquele processo é visto como correspondendo a uma experiência ou "evento" único – e essa tentativa é feita através do recurso à ideia de que um elemento de *necessidade* se afirma no processo. Com efeito, Anderson diz explicitamente não apenas que a concatenação do universo clássico e do feudalismo foi necessária para produzir a passagem para o capitalismo na Europa, mas também que ela foi necessária para produzir tal passagem no que teve de único[8]. A indagação que surge, naturalmente, é a de qual pode ser o significado da ideia de necessidade – particularmente se aplicada para dar conta de uma experiência julgada singular ou única – quando se põe de lado, de um só golpe, os modelos de inspiração mecanicista e organicista, "todos os supostos historicistas" e noções "lineares", bem como "todos os supostos estruturalistas": restará algo, com efeito?

Minha resposta a essa pergunta é decididamente negativa. Por certo, é claramente possível tomar de maneira polêmica todas as noções acima destacadas (mecanicismo, organicismo, historicismo, "linearismo", estruturalismo), identificando-as com distorções ou excessos de abordagens ou "escolas" específicas nas ciências sociais e fazendo delas, assim, alvos óbvios e fáceis de crítica. Mas a capacidade de estruturar analiticamente nosso objeto de estudo exige o recurso a modelos analíticos que por força terão algo a ver com pelo menos algumas dessas noções – ou talvez, se se entende de maneira adequada a tarefa do cientista social, em alguma

[7] Ibid., p. 420; grifos de FWR.
[8] Ibid.; veja-se especialmente p. 420.

medida com todas elas. E o rechaço puro e simples das posições supostamente expressas por todas elas evidencia antes confusão metodológica do que louvável flexibilidade.

Um pequeno exercício 1ógico com respeito às conclusões de Anderson ajudará a esclarecer minha posição. Sem dúvida, Anderson tem fatalmente de levar a cabo certos "experimentos mentais" para poder pretender fundamentar a tese da concatenação da antiguidade clássica e do feudalismo como condição necessária para o surgimento do capitalismo na Europa. Assim, ele considera o caso da ocorrência do feudalismo sem a do universo clássico, caso este explicitamente tratado por meio da discussão do feudalismo japonês – o qual, por si mesmo, não produz o capitalismo. Ele teria também de considerar, naturalmente, a possibilidade da ocorrência do universo clássico sem a do feudalismo. Isso não é feito de qualquer forma que pudesse ser considerada minimamente adequada, de sorte que não fica claro por que, afinal de contas, o capitalismo não poderia derivar diretamente da antiguidade clássica. O que a análise de Anderson efetivamente permite dizer sobre a questão gira em torno de dois pontos. Em primeiro lugar, há, certamente, sugestões persuasivas sobre a maneira pela qual o próprio feudalismo foi "instrumental" em produzir o capitalismo, tais como a que diz respeito à oposição particularmente dinâmica entre a cidade e o campo a ser encontrada no modo de produção feudal[9]. Mas tais sugestões não redundam por si mesmas no argumento (possível pelo menos em termos contrafatuais) que seria necessário a Anderson para sustentar que a emergência do capitalismo teria sido impossível se o feudalismo não tivesse existido, de acordo com a proposição da necessidade da "concatenação" para produzi-lo. Em segundo lugar, há a afirmação, anteriormente mencionada, segundo a qual o universo clássico estava "fadado" à regressão catastrófica ao feudalismo – mas essa afirmação, por sua vez, além de ser uma formulação alternativa da própria posição cujos fundamentos são aqui questionados, na verdade torna circular

[9] "0 feudalismo como modo de produção... foi o primeiro na história a tornar possível uma *oposição* dinâmica entre a cidade e o campo; o parcelamento da soberania inerente a sua estrutura permitiu que núcleos urbanos crescessem como centros de produção no interior de uma economia quase totalmente rural, em vez de se constituírem como centros privilegiados ou parasíticos de consumo ou administração – o padrão que Marx acreditava ser tipicamente asiático. A ordem feudal promoveu, assim, um tipo de vitalidade urbana sem paralelo em qualquer outra civilização e cujos produtos comuns podem ser vistos tanto no Japão quanto na Europa". *Lineages*, p. 422 (grifo de Anderson).

todo o problema geral. Pois ela faz da concatenação em si mesma uma necessidade em sentido distinto, ou seja, no sentido de algo que necessariamente se dá: uma vez que se tenha a antiguidade clássica, está-se "fadado" a ter o feudalismo – nessa ordem. Não resta, então, senão a questão de saber se a memória da antiguidade clássica se perderá durante o feudalismo ou se manterá viva para ser retomada num momento crucial de Renascimento. Não me parece haver qualquer razão para que tal questão seja vista como mais apropriada a argumentos contrafatuais do que a que se refere à possibilidade de produção do capitalismo pelo universo clássico na ausência do feudalismo.

Se raciocinamos nesses termos, torna-se logo claro que uma posição metodológica como a de Anderson não pode ser mantida de maneira consistente. Pois a tarefa que ele mesmo se propõe tem a ver inequivocamente com a apreensão das determinações internas de um processo de longo prazo, graças às quais podemos ver seu resultado "final" como algo distinto de um mero produto do acaso. Em outras palavras, o problema para o analista é o de reconstruir a *lógica* do processo, o que se pode traduzir em termos de recuperar aquela "linearidade" que o processo tenha *efetivamente* exibido. Afinal de contas, apesar da ênfase na ideia da concatenação entre a antiguidade e o feudalismo, bem como no aspecto de sua articulação "sincrônica" durante o Renascimento, Anderson não chega a considerar a possibilidade de que tal concatenação viesse a produzir-se numa sequência em que o feudalismo *precedesse* o universo clássico e o engendrasse. Mesmo se tomamos sua asserção de que "o tempo como que se inverte em certos níveis", vemos, em primeiro lugar, que ela não pode ser lida senão como alusão metafórica ao Renascimento e à retomada da herança clássica que aí ocorre; em segundo lugar, que essa asserção implica ela própria a ideia de que o tempo *tem* uma direção, ou de que há uma "vecção" no processo de longo prazo. Torna-se claramente secundária, nesse contexto, a questão de saber se as determinações que operam de molde a engendrar essa vecção ou lógica poderiam ser adequadamente descritas por meio de expressões tais como "mecânico" ou "orgânico". Pois, ainda que se admita existirem aspectos da história ou das ações humanas (tais como a dimensão subjetiva ou intencional destas) que não são captadas natural ou prontamente por aquelas expressões ou outras similares, não é certamente o mero fato de se tomar o feudalismo quer como entidade "fechada" e à parte da antiguidade clássica quer como

articulando-se com esta na produção do capitalismo europeu que fará a explicação mais ou menos "orgânica" ou "automática". Naturalmente, tanto os organismos quanto os mecanismos podem ser, por exemplo, grandes ou pequenos – ou mais ou menos complexos.

Claramente, o ponto crucial do problema da explicação histórica (ou da explicação de eventos históricos) reside em separar o necessário do contingente ou "peculiar" ("único" etc.)[10]. Poder-se-ia talvez pretender que este é o problema da explicação científica em geral, envolvendo os problemas da causação e da indução de Hume, tal como discutidos, por exemplo, em *Objective Knowledge*, de Karl Popper: o que é que permite tratar uma relação entre eventos como sendo uma *conexão necessária*?[11] Dois elementos parecem estar presentes aqui, ambos considerados por Popper: (a) a ideia de alguma espécie de *nexo* "necessário" ("mecânico", "orgânico" ou o que seja) entre os eventos, a qual diria respeito ao problema da causação propriamente; e (b) um elemento nomológico, isto é, a ideia de que os eventos se encontram regularmente associados, ou de que sua associação corresponde a uma *regularidade*. Este último elemento teria a ver com o problema da indução, encerrando a ideia de que, se a regularidade observada expressa uma necessidade, então ela terá de ocorrer entre as instâncias não observadas da mesma forma que entre as observadas.

É certamente supérfluo destacar quão complicado é o problema de filosofia da ciência que aí se defronta. Quando nos voltamos para a esfera dos fenômenos históricos e sociais, esse problema não faz senão tornar-se mais complicado. Não pretendo com isso referir-me necessária ou exclusivamente a questões tais como a da relação entre explicação e compreensão (*Verstehen*), embora esta seja, por certo, uma das dimensões relevantes do problema geral. O que tenho em mente a esta altura é antes algo que se revela muito claramente no texto de Anderson que estivemos examinando. A saber, o especialista que procura explicar eventos históricos com frequência enfrenta uma situação que se mostra precária do ponto de vista das exigências nomológicas da explicação científica, pois

[10] Note-se que o próprio Anderson, em certa passagem, formula o problema geral em termos muito semelhantes. Veja-se *Lineages*, p.8.
[11] Veja-se Karl R. Popper, *Conhecimento Objetivo* (Belo Horizonte, Editora Itatiaia, 1975, tradução para o português de Milton Amado), pp. 88 e seguintes.

frequentemente inexiste a possibilidade de comparar uma série mais ou menos numerosa de casos ou instâncias e assim inferir pelo menos conjecturalmente a ocorrência de uma regularidade. Na verdade, em muitos casos o problema é precisamente o de estabelecer, como vimos com Anderson, a explicação de um evento concebido como singular ou único. Nosso especialista é assim forçado a recorrer à comparação de apenas uns poucos casos (feudalismos europeu e japonês), ou às vezes mesmo a produzir artificialmente, por meio de argumentos contrafatuais, casos contrastantes que efetivamente não existem (ou não existiram) para serem observados. Diante de tal situação, o que pretendo propor pode ser enunciado em alguns itens:

> 1) Esse estado de coisas encerra, para o historiador ou, em geral, para o cientista social que se depara com essa situação paradigmal, a necessidade de recorrer ao outro elemento da ideia de explicação científica, isto é, a noção de alguma espécie de nexo "interno" que "ata" os eventos uns aos outros.
>
> 2) A tendência – em moda nas ciências sociais contemporâneas – de questionar a validade de uma concepção supostamente "linear" da temporalidade histórica, vista como envolvendo determinismos "orgânicos" ou similares, além de ser inconsistente, redunda em negar a possibilidade de tal recurso.
>
> 3) Finalmente, cumpre destacar o que há de problemático no contraste entre os dois elementos ou "lados" da explicação científica: será efetivamente adequado *opor* esses dois elementos um ao outro? Será possível estabelecer a ocorrência de nexos necessários sem recorrer ao modelo da explicação nomológica? Inversamente, a ideia de regularidade como fonte de explicação terá qualquer sentido se desvinculada da ideia de um nexo? Qualquer manual de metodologia nos dará resposta negativa a esta última indagação, apontando a possibilidade da "correlação espúria".

Considerando tais questões do ponto de vista da ciência social e política, os recursos de que esta dispõe presentemente me parecem apoiar duas proposições: (a) a de que a busca de "nexos" internos, conduzida adequadamente, não só não é incompatível com a estrutura nomológica da ciência empírico-analítica, como na verdade lhe é afim; (b) a de que essa

busca pode vir a permitir a edificação de uma estrutura nomológica e empírico-analítica para as ciências sociais de maneira a tornar possível a consideração apropriada da dimensão *intencional* da ação social e política que é destacada por muitos dos que correntemente opõem a abordagem da *Verstehen*, de um lado, ao modelo empírico-analítico de ciência, de outro.

II

Alguns eminentes estudiosos contemporâneos têm analisado, de diferentes pontos de vista, os problemas epistemológicos situados pela dimensão histórica da vida social e política ou pela questão da mudança nas ciências sociais. O breve exame de pontos sugeridos pelo trabalho de três deles nos será útil, particularmente tendo em vista que eles se mostram de grande relevância para problemas estritamente teóricos (por contraste com metodológicos) da ciência política de nossos dias.

O primeiro nome que tenho em mente é o de Jean Piaget. Em geral, parece-me que o trabalho de Piaget representa talvez o caso mais notável de discrepância entre a real importância metodo1ógica e teórica para problemas das ciências sociais, por um lado, e o parco reconhecimento efetivamente obtido entre os cientistas sociais, por outro – apesar de sua grande ressonância entre psicólogos e especialistas em educação. Do ponto de vista da questão especifica da história e das relações problemáticas entre necessidade, causalidade e contingência, a aplicação feita por Piaget da distinção de Ferdinand de Saussure entre o "diacrônico" e o "sincrônico" ao campo da explicação sociológica (tomando-se "sociológico" no sentido mais amplo) toca diretamente os problemas básicos[12]. A dimensão diacrônica tem a ver com problemas de gênese e causalidade (o problema da causação de Hume), ao passo que a dimensão sincrônica diz respeito a relações atemporais e necessárias de implicação 1ógica (que podem claramente ser postos em correspondência com o problema nomo1ógico que Popper designa como o problema da indução de Hume). Piaget encontra as razões da importância especial de que esse dualismo se reveste no caso do pensamento socio1ógico tanto no conteúdo desse pensamento quanto em sua estrutura formal. No que concerne ao conteúdo, o dualismo

[12] Veja-se especialmente Jean Piaget, "La Pensée Sociologique", em J. Piaget, *Introduction à l'Épistemologie Génétique* (Paris, Presses Universitaires de France, 1950, volume III).

tem a ver com a natureza da própria realidade social, que inclui aspectos relativos a ações efetivas, de um lado, e a normas, valores e signos ou sinais, de outro. Quanto à estrutura formal do pensamento sociológico, "enquanto a explicação da gênese é tanto mais causal quanto mais se refere às ações efetivas de onde procedem os fatos sociais, as relações entre a história e o equilíbrio [implicativo] supõem uma análise distinta das regras, dos valores e dos sinais, que dependem do campo das implicações; um equilíbrio acabado acarretaria mesmo sua unificação sob a forma de subordinação do conjunto dos sinais e dos valores à necessidade normativa, o que conduziria, pois, a uma explicação essencialmente implicativa desse equilíbrio"[13].

Dois pontos merecem destaque com respeito às proposições de Piaget sobre o problema geral. O primeiro é que, apesar da aparente oposição entre uma esfera genética ou causal de ações efetivas e uma esfera implicativa de normas, valores e signos, Piaget não deixa de ressaltar que esta última procede, naturalmente, da "ação mesma, executada em comum e dirigida à natureza", ainda quando se trata de fenômenos que ultrapassam o nível da causalidade e constituem relações de implicação[14]. Com efeito, só essa posição seria consistente com a orientação epistemológica geral de Piaget e com as conclusões de suas pesquisas de toda uma vida nos campos da psicologia da inteligência e da epistemologia genética, as quais sustentam o caráter "operacional" (ou "operatório") do conhecimento em geral – ou seja, que mesmo (e talvez especialmente) as formas prototípicas de relações de implicação que distinguem a lógica e a matemática não constituem senão a transposição, para um plano virtual ou simbó1ico, de operações que são inicialmente operações *concretas*, ou *ações reais*. Com respeito especificamente à explicação sociológica, Piaget associa ao reconhecimento do substrato operacional das normas, valores e signos a proposição de que a explicação sociológica "oscila" entre a causalidade e a implicação (e sugere que esses três tipos de fenômenos – regras, valores e signos –, embora pertençam todos, de certa forma, ao reino da implicação, *diferem* quanto ao grau em que temos em cada um deles maior ou menor convergência ou disjunção de fatores diacrônicos e sincrônicos)[15]. Mas

[13] Jean Piaget, "A Explicação em Sociologia", em J. Piaget, *Estudos Sociológicos* (Rio de Janeiro, Forense, 1973, tradução para o português de Reginaldo di Piero), pp. 49-50.
[14] Ibid., p. 51.
[15] Ibid., pp. 51-2.

somos levados a indagar – já que todo conhecimento, mesmo a lógica e a matemática, é operacional no sentido acima indicado – se efetivamente temos aqui algo peculiar à explicação socio1ógica, e, em caso positivo, precisamente em que sentido. Pois não seria adequado dizer, à luz dos supostos e verificações do próprio Piaget, que o desafio ou a meta para qualquer espécie de explicação ou conhecimento é justamente a "passagem do causal ao implicativo" que ele vincula às "dificuldades inerentes às explicações sociológicas"?[16]

Isso leva diretamente ao segundo ponto que pretendo destacar. No mesmo texto de onde constam as citações do parágrafo anterior, Piaget vincula também explicitamente, de maneira sugestiva, problemas de desenvolvimento genético ou de história, por um lado, e questões ligadas às relações entre a implicação lógica e a ocorrência do "fortuito" na vida social, por outro. Afirma ele: "Se a totalidade social constituísse um sistema integralmente composto, por composição lógica das interações em jogo, sem intervenção da associação fortuita ou da desordem, é evidente que seu desenvolvimento histórico explicaria o conjunto de suas ligações presentes, isto é, as relações diacrônicas determinariam todas as relações sincrônicas de seus elementos"[17]. Piaget prossegue assinalando que, ao contrário, na verdade se dá efetivamente a interferência de associações fortuitas ou "estatísticas" nas interações de qualquer totalidade social, o que torna extremamente problemática a pretensão de deduzir com algum grau de minúcia um estado particular de certa coletividade a partir de seus estados anteriores: "o fortuito exclui a passagem unívoca do diacrônico ao sincrônico"[18].

Essa posição redunda, em minha opinião, num aparente paradoxo com respeito às relações entre o histórico e o implicativo ou formal – mas um paradoxo que contém também a indicação do rumo no qual cabe buscar a solução para o problema geral. O paradoxo pode ser formulado em termos de que, em vez de a história fornecer uma forma privilegiada de explicação (como frequentemente sustentam, por exemplo, certos estudiosos que se pretendem marxistas e acreditam que tal posição acarrete a necessidade de condenar abordagens "formalistas"), o recurso à história é necessário, por

[16] Ibid., p. 50.
[17] Ibid., p. 50.
[18] Ibid., p. 50.

assim dizer, precisamente pelo que a história tem de "não-explicativo" – ou seja, por nos permitir abrir espaço para o fortuito e o desordenado ou desestruturado. Por outras palavras, a história só seria plenamente explicativa precisamente se a realidade social fosse a-histórica, expressando uma lógica rigorosa. O privilégio usualmente concedido à explicação histórica (nos termos de Piaget, à dimensão genética e diacrônica) empreende, com frequência sem que se chegue a ter clara consciência dos problemas aí envolvidos, a fusão daqueles dois aspectos, transpondo a lógica (a dimensão sincrônica) para o plano diacrônico. Isso não é somente legítimo: é necessário e inevitável. Mas é também certamente incompatível com uma postura que, reivindicando status epistemo1ógico significativo para a história, simultaneamente se oponha a supostos estruturalistas – sem falar do caso em que tal oposição se estenda a praticamente todo e qualquer princípio analítico organizador[19].

Essa prescrição de buscar algum tipo de formalização da própria história é, sem dúvida, bastante vaga e esquiva. Os sentidos que lhe podem ser atribuídos variam desde a mera recomendação de que o trabalho do cientista social historicamente sensível não deveria resultar no puro e simples recurso a alguma espécie de *histoire événementielle* como última instância explicativa até a busca de "leis históricas" no sentido de várias filosofias da história. A mera menção desta última abordagem no presente contexto traz imediatamente à lembrança a guerra contra o "historicismo", naquele sentido, empreendida por Karl Popper em muitos de seus trabalhos, e uma rápida avaliação da posição de Popper produzirá alguns resultados interessantes[20].

[19] É provavelmente supérfluo acrescentar que essa necessária transposição da lógica para o plano diacrônico é também incompatível com a mencionada oposição a abordagens "formais" muito comum entre estudiosos marxistas, de acordo com os quais "formal" se torna com frequência sinônimo de algum tipo de empirismo estúpido, enquanto "histórico" corresponde a boa dialética. Para um exemplo dessa concepção mistificada das relações entre o "formal" e o "histórico", veja-se Fernando Henrique Cardoso, "Classes Sociais e História: Considerações Metodológicas", em F. H. Cardoso, *Autoritarismo e Democratização* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975).
[20] Estarei me referindo principalmente a *The Open Society and its Enemies* (Londres, Routledge & Kegan Paul, 1945) em sua edição brasileira, *A Sociedade Democrática e seus Inimigos* (Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1959, tradução para o português de Milton Amado). Também especialmente relevante, naturalmente, é *The Poverty of Historicism* (Londres, Routledge & Kegan Paul, 1961).

Com efeito, Popper rejeita explicitamente, como se sabe, a possibilidade de leis históricas no sentido indicado, pois as leis são uma prerrogativa exclusiva das ciências nomo1ógicas ou generalizantes, por contraste com as "ciências históricas", que se interessam pela explicação de eventos específicos ou singulares[21]. Isso se liga a sua posição com respeito ao problema do sentido da história, o qual, naturalmente, é central para qualquer filosofia da história. A resposta de Popper à pergunta "Tem a história um sentido?", que ele mesmo se propõe, é inequívoca e enfática: "a história não tem sentido"[22].

Contudo, duas observações interessantes se podem fazer quando se lê *The Open Society and its Enemies* – isto é, o mesmo livro de onde são extraídas tais citações. Para começar, de um ponto de vista normativo ou prescritivo, não há absolutamente lugar para dúvidas sobre quais seriam as preferências de Popper quanto a certas alternativas básicas de organização sociopolítica, ou, em outras palavras, quanto à meta rumo à qual qualquer sociedade particular, ou a organização política da espécie humana em geral, se deveria dirigir. Tais preferências correspondem à "sociedade aberta" a que alude o titulo do livro e cujo significado como meta política é tornado explícito, por exemplo, em termos do que Popper designa como "protecionismo" (em resumo, a proteção, por parte do estado, da liberdade de todos contra a agressão), visto como definindo adequadamente o objetivo legítimo da atividade do estado[23]. Na verdade, uma das motivações importantes da guerra de Popper contra o historicismo diz respeito ao fato de que este é visto como associando-se, em geral, a um ideal diferente e contrastante, ou seja, o ideal da "sociedade orgânica", formulado pela primeira vez por Platão.

Decerto, pode-se pretender que essa preferência ou prescrição nada teria a ver com a posição metodo1ógica de Popper sobre a possibilidade de leis históricas ou sobre a questão do sentido da história, pois tal posição supostamente tem apenas um conteúdo analítico ou "descritivo". Temos, porém, a segunda das duas observações acima anunciadas, a saber, a de que *The Open Society and its Enemies* contém também muitas afirmações *descritivas* que são visivelmente afins à ideia de um sentido ou significado

[21] Veja-se Popper, *A Sociedade Democrática*, p. 487.
[22] Ibid., p.494.
[23] Ibid., pp. 126-29; vejam-se também pp. 190 ss.

da história. Do ponto de vista das próprias relações sociopolíticas, o advento da sociedade aberta é associado por Popper com a transição, iniciada em Atenas com a "Grande Geração" (a geração da guerra do Peloponeso e um pouco antes), do tribalismo para o individualismo e para a expansão do que ele designa como "relações sociais abstratas"[24]. Mas, claramente, não se trata aqui apenas de um evento ocorrido em certo momento da história e que Popper, atuando como historiador, pode descrever. O que temos é antes a visão de um processo milenar que está longe de chegar ao seu fim e cuja *direção* Popper se sente autorizado a apontar. Assim, como ele mesmo afirma ao final da primeira seção do Capitulo X de *The Open Society*, "quando dizemos que nossa civilização ocidental procede dos gregos, devemos compreender o que isso significa. Significa que os gregos começaram para nós uma grande revolução que, parece, ainda está no início: a transição da sociedade fechada para a sociedade aberta"[25]. No nível da história das ideias, Popper não se furta a fornecer indicações bem claras do caminho percorrido por esse processo de transição desde a antiguidade até os nossos dias: a Grande Geração em Atenas (tendo Sócrates como figura dominante), o cristianismo primitivo, Kant, o espírito científico moderno no que tem de melhor, certamente incluindo o próprio racionalismo crítico popperiano – eis alguns dos grandes marcos[26].

Por certo, o exposto não esgota a discussão feita por Popper dos problemas metodo1ógicos da história como disciplina (ou das "ciências históricas"), discussão esta que inclui o reconhecimento dos méritos de pelo menos algumas "interpretações" ou "teorias históricas" (por contraste com as teorias científicas propriamente ditas), bem como o reconhecimento da existência e legitimidade, naturalmente, de leis *sociológicas* que podem ser aplicadas no trabalho de interpretação histórica[27]. Quando confrontada, porém, com suas categóricas afirmações sobre a impossibilidade de leis históricas e a falta de sentido da história, a visão de um processo milenar de transição da sociedade fechada para a sociedade aberta não pode senão produzir desconforto intelectual. Além disso, se a afinidade entre a preferência de Popper pela sociedade aberta e a direção por ele atribuída

[24] Ibid., pp.190 ss., 202 ss.
[25] Ibid., p. 193; tradução modificada por FWR.
[26] Ibid., Capítulo X, especialmente seção IV, e capítulo XXIV.
[27] Ibid., pp. 487-88.

àquele processo de transição em seus enunciados descritivos já parece curiosa em si mesma, ela se torna tanto mais interessante quando nos damos conta de um aspecto adicional: o de que o reconhecimento que se permite Popper do papel e do alcance da interpretação histórica tem a ver com considerações *práticas* antes que científicas, não obstante o fato de que tal interpretação é explicitamente vista como envolvendo um problema de *conhecimento*. "Em suma – escreve Popper –, não pode haver história 'do passado tal como efetivamente ocorreu'; pode haver apenas interpretações históricas, nenhuma delas definitiva; e cada geração tem o direito de arquitetar a sua. Não só, porém, têm as gerações o direito de armar sua própria interpretação; elas têm também uma espécie de obrigação de fazê-lo, pois há realmente uma premente necessidade a ser atendida. Queremos saber como nossas dificuldades se relacionam com o passado, queremos ver *a linha ao longo da qual poderemos progredir* para a solução daquelas tarefas que sentimos serem nossas tarefas principais ou que escolhemos tratar como tal"[28].

Notemos de passagem como o trecho grifado dessa citação traz inexoravelmente de volta a questão do sentido da história, e vamos adiante para assinalar outro interessante aspecto. Vimos, alguns parágrafos acima, que Piaget aponta as limitações da história como disciplina cientifica na interferência do fortuito no reino das relações humanas e nas restrições correspondentes quanto à possibilidade de se obter uma completa estruturação lógica da totalidade social. Agora vemos Popper, por sua vez, vincular sua própria apreciação cientificamente reservada e restritiva do papel da interpretação histórica (apesar das dificuldades aparentes de certas ramificações de sua posição) ao caráter prático desta. Algumas indagações óbvias emergem: que relação existirá entre o "fortuito" de Piaget e o alcance prático atribuído por Popper à história e à interpretação histórica? De que maneira o ponto de contato a ser provavelmente encontrado entre ambos afeta o problema geral que aqui nos interessa?

Isso nos traz ao terceiro nome que desejo considerar: o de Jurgen Habermas. As razões para incluí-lo nesta discussão são talvez bastante evidentes para aqueles que tenham algum grau de familiaridade com sua obra. Com efeito, Habermas representa uma corrente de pensamento que se vem dedicando a combater muito daquilo que poderia ser visto como

[28] Ibid., pp. 492-93; tradução modificada por FWR.

característico das posições de Piaget e especialmente de Popper. Mas não se trata de um representante como qualquer outro dessa corrente, e sim de um representante exponencial, cuja obra redunda numa espécie de clímax da "escola de Frankfurt", incorporando criticamente o trabalho de seus antecessores num esforço de reflexão a um só tempo firmemente ancorado na grande tradição filosófica alemã e ocidental e singularmente aberto às preocupações e aquisições das ciências sociais contemporâneas em diferentes áreas. Além disso, alguns dos pontos centrais do esforço de Habermas têm a ver precisamente com as questões que estamos considerando.

De fato, Habermas, que reivindica uma tradição crítica nas ciências sociais capaz de lidar de maneira adequada com o problema da história e da mudança, tem como ponto de referência crucial em sua obra a distinção de Aristóteles entre o "técnico" e o "prático", a qual é elaborada de maneira detida por Hannah Arendt, especialmente em *The Human Condition*[29]. Tal distinção é paralela à distinção do próprio Habermas entre os contextos do "trabalho", ou "ação racional-intencional" (isto é, "ação instrumental ou escolha racional, ou a conjunção de ambas"), e "interação", ou ação comunicativa (interação simbólica)[30]. Do ponto de vista epistemológico, a separação desses dois contextos pretende fornecer as bases para a oposição entre duas espécies de racionalidade, uma técnica e outra prática, as quais, por sua vez, são colocadas em correspondência com diferentes tipos de ciência ou conhecimento, vistos como orientados por diferentes tipos de interesse. Assim, a racionalidade e o interesse técnicos corresponderiam às "ciências empírico-analíticas", que têm na lógica seu instrumento e critério por excelência. Dois outros tipos de ciência, as "ciências histórico-hermenêuticas" (em forma breve, a história) e as "ciências críticas" (o marxismo, como crítica da ideologia, e a psicanálise, como uma espécie de "critica da neurose"), corresponderiam de um modo geral à esfera do conhecimento e do interesse práticos, que não mais se referem ao reino da instrumentalidade e da eficácia, mas antes ao dos símbolos, das normas

[29] Hannah Arendt, *The Human Condition* (Chicago, The University of Chicago Press, 1958). Habermas reconhece explicitamente seu débito para com Arendt em Jurgen Habermas, *Théorie et Pratique* (Paris, Payot, 1975, tradução para o francês de G. Raulet), volume I, p. 105, nota 5.

[30] Veja-se Jurgen Habermas, "Technology and Science as 'Ideology'", em Habermas, *Toward a Rational Society* (Londres, Heinemann, 1971), especialmente pp. 91-92.

consensuais, da comunicação e da "intersubjetividade do entendimento mútuo"[31]. Há, porém, uma cláusula importante. Deixando de lado alguns problemas de interpretação que não podem ser tratados aqui, enquanto as ciências histórico-hermenêuticas "se voltam para a possibilidade de um consenso entre sujeitos que agem dentro do arcabouço de uma concepção de si mesmos que lhes é trazida pela tradição",[32] no caso das ciências críticas o interesse prático se torna um interesse "emancipatório", ou seja, um interesse voltado para a eliminação das restrições e distorções que são impostas ao processo de comunicação por fatores de dominação, ideologia e neurose, os quais, por sua vez, se cristalizam, por assim dizer, na própria tradição. A ciência crítica, portanto, segundo o modelo do diálogo psicanalítico, encontra-se, por definição, orientada no sentido de uma condição futura ou de um "estado antecipado" (nos termos da psicanálise, a cura), descrito abstratamente por Habermas em termos de uma "situação de comunicação pura" ou "situação ideal de discurso". Nesta, os participantes (particularmente o "paciente" ou, no nível propriamente socio1ógico, aqueles sujeitos coletivos até então submetidos a relações de poder e à manipulação ideo1ógica) supostamente podem reconhecer de maneira autônoma a validade de enunciados feitos a seu respeito – reconhecimento que depende não apenas de critérios de *verdade*, mas também, dados os vínculos que o interesse emancipatório mantém com a autonomia e a identidade, de *autenticidade*. Além disso, essa condição de comunicação pura não é concebida apenas como uma espécie de resultado final do intercâmbio bem sucedido entre analista e paciente (ou, do ponto de vista da critica da ideologia, entre aquelas entidades que possam ser consideradas como sua contrapartida sociológica), mas também como prescrição metodológica, que se vale do que Habermas designa como "teorias reflexivas", isto é, teorias voltadas para a emancipação, tais como o marxismo e a teoria psicanalítica (desde que sejam ambos despojados dos ingredientes "positivistas" ou "cientificistas" que tanto Marx quanto Freud são acusados de terem incorporado a sua obra). Em outras palavras, o avanço rumo ao estado antecipado de comunicação transparente

[31] Ibid., p. 92.
[32] Jurgen Habermas, *La Technique et la Science comme "Idéologie"*, (Paris, Gallimard, 1973-1975); citado em Jean-René Ladmiral, "Le Programme Épistémologieque de Jurgen Habermas", introdução a J. Habermas, *Connaissance et Interêt* (Paris, Gallimard, 1976, tradução para o francês de G. Clémençon).

(explicitamente descrito, em sua forma extrema, como uma suposição contrafatual, se bem que necessária) somente pode dar-se através de um processo que, mesmo enquanto processo, se esforce por realizar a comunicação "competente" – vale dizer, que seja ele próprio tão isento quanto possível de poder, ideologia e "racionalizações" no sentido psicanalítico[33].

Essa compacta apresentação das ideias de Habermas talvez não possa fazer-lhes inteira justiça. Ela é suficiente, porém, para me permitir destacar algumas observações de grande relevância quanto à relação das ideias de Habermas com as ideias anteriormente discutidas de Piaget e Popper. Para começar, o "estado antecipado" de que fala Habermas pode claramente ser tomado, de certo ponto de vista, como afim à acepção correspondente à noção de uma "filosofia da história" que acima se atribuiu à prescrição encontrada pelo menos de maneira implícita em Piaget – ou seja, a prescrição de "formalizar" a história e de apreender sua lógica, embora esse objetivo possa se revelar frustrante, segundo Piaget, dada a interferência do fortuito. Por outras palavras, a concepção habermasiana do "estado antecipado" pode ser colocada em paralelo com a questão do sentido da história que surge com ênfase nos trabalhos de Popper e que obtém deste, como vimos, uma solução ambígua, mesmo se nos atemos ao plano descritivo ou analítico. Ditas as coisas dessa maneira crua e direta, isso certamente não parece corresponder ao que Habermas procura fazer. O próprio Habermas provavelmente veria tal proposição como envolvendo uma leitura "positivista" de suas ideias, ou como contendo o mesmo ingrediente objetivista que ele assinala no pensamento de Marx. E creio que seria fácil mostrar que o aspecto tratado por Piaget em termos da interferência do fortuito na história corresponde à posição central atribuída ao aspecto subjetivo (e intersubjetivo) da conduta humana na concepção "prática" da história ou das "ciências histórico-hermenêuticas" que temos em Habermas – vale dizer, os aspectos em que Habermas pretenderia ter a marca distintiva de sua abordagem parecem ser aqueles devido a cuja atuação a formalização ou estruturação da história sugerida por Piaget não seria efetivamente possível.

[33] Além dos trabalhos citados acima, vejam-se também Jurgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston, Beacon Press, 1975, tradução para o inglês de Thomas McCarthy); e Jurgen Habermas, *Logica delle Scienze Sociali* (Bologna, II Mulino, 1970, tradução para o italiano de A. Santucci).

Não obstante, este é, sem dúvida, um ponto muito problemático do pensamento de Habermas. Desde que seria impossível empreender aqui sua discussão minuciosa, limito-me a assinalar o contorcionismo intelectual (que beira, na verdade, o desfrutável ou o patético, conforme o leitor se disponha a contemplá-lo) a ser encontrado em certa passagem da introdução à edição alemã de 1971 de *Teoria e Prática*. Nessa passagem, dedicada ao problema da relevância e aplicabilidade de uma "teoria reflexiva" nas condições próprias da luta política, Habermas começa por admitir a necessidade de uma "aplicação objetivante" da teoria, de maneira a possibilitar a utilização dos recursos propiciados pela racionalidade instrumental, os quais são requeridos pelas exigências de eficácia que caracterizam a luta ou a interação estratégica. Contudo, não redundaria essa admissão em expor a teoria reflexiva à contaminação pelo "cientificismo" ou pelo "positivismo", ou em privá-la de traços essenciais à concepção habermasiana das ciências críticas distinguidas pelo diálogo "reflexivo"? Sem dúvida – e Habermas recua, transformando (não mais do que três frases adiante) a admissão da necessidade da aplicação objetivante da teoria reflexiva na renúncia a qualquer pretensão de relevância de tal teoria em condições em que a ação estratégica se encontre envolvida. Mas isso não resultará em transpor a teoria reflexiva para o plano de uma utopia inteiramente fútil, a própria emancipação não dependerá crucialmente de estratégia, não é claro que o preço daquela renúncia é demasiado alto? Certamente – e eis Habermas, algumas poucas linhas abaixo, a afirmar de novo que "o uso objetivante de uma teoria reflexiva não é ilegítimo em todos os casos"... apenas para advertir imediatamente que "tais interpretações objetivantes não podem pretender, por si mesmas, função justificadora", e que "a ação estratégica daqueles que tomaram a decisão de lutar [...] não pode ser [...] *satisfatoriamente justificada* por meio de uma teoria reflexiva"[34]. De qualquer modo, no que diz respeito ao ponto central em discussão no momento, o reconhecimento – que é explícito, afinal de contas – de alguma forma de relevância da teoria reflexiva para a ação estratégica se dá por referência a "um fim buscado: o de um estado de emancipação universal [...] [As] interpretações [dos diversos aspectos da luta que tem lugar na atualidade] são retrospectivas do ponto de vista daquele estado antecipado. Elas abrem, em consequência, uma perspectiva

[34] Habermas, *Théorie et Pratique*, op. cit., pp. 64-65.

para a ação estratégica e para as máximas de acordo com as quais as decisões são justificadas nas discussões que precedem a ação mesma"[35].

As implicações de alguns aspectos dessa posição de um ponto de vista mais amplo serão consideradas adiante. Destaquemos ainda, aqui, duas observações. Em primeiro lugar, a maneira pela qual, a despeito do diferente status epistemo1ógico reivindicado para a história por dois pensadores supostamente divergentes tais como Habermas e Popper, podem-se apontar neles convergências surpreendentes quanto a soluções e dificuldades. Assim, Habermas, comprometido numa duradoura guerra contra o "positivismo" e expressamente hostil a reduzir o caráter hermenêutico do trabalho historiográfico a uma estrutura nomo1ógica de pensamento,[36] de alguma forma resolve o problema do sentido da história mediante a postulação de um estado "antecipado" e contrafatual de comunicação pura e de emancipação universal, o qual é, a um tempo, expressão da visão "prática" do conhecimento histórico e fonte de dificuldades epistemo1ógicas. E Popper, batendo-se vigorosamente por uma concepção empírico-nomológica da ciência da qual decorre uma posição de suspeita perante a história como disciplina científica, exibe igualmente uma visão tanto normativa quanto "descritiva" da história como movimento rumo à "sociedade aberta" – visão que se encontra também ligada a preocupações de ordem prática e que, quaisquer que sejam os esforços explícitos de Popper relativamente à distinção entre teorias científicas e "interpretações históricas", não se ajusta bem, para dizê-lo de maneira moderada, a sua posição epistemo1ógica. Em segundo lugar, tanto as concepções de Habermas quanto as de Popper a respeito, embora associando-se com preocupações práticas e normativas, hermenêuticas ou interpretativas, subjetivas e relativistas, não deixam de conter uma resposta à questão piagetiana da relação entre a presença do fortuito e a meta da "formalização" ou "estruturação" 1ógica da história – ou seja, não deixam de envolver a transposição da lógica para o nível diacrônico. Cabe extrair disso algum significado?

[35] Ibid., p. 66.
[36] Veja-se especialmente Habermas, *Logica delle Scienze Sociali*, op. cit.

III

Os pontos suscitados na discussão da seção precedente, através do próprio caráter tortuoso de algumas das soluções propostas por destacados pensadores, parecem-me articular-se com importantes *insights* no nível epistemo1ógico, os quais têm consequências imediatas para a teoria da política e levam a abordagens provavelmente mais adequadas do problema da história e da mudança. Infelizmente, terei de ser talvez demasiado breve em determinados pontos, a fim de poder pelo menos tocar em diversos aspectos relevantes do assunto.

Podemos principiar pelo que me parece ser o inquestionável fracasso de Habermas em sua proposta epistemológica central, isto é, a tentativa de distinguir nitidamente entre os contextos do trabalho e da interação e de estabelecer assim as bases para a distinção entre diferentes tipos de racionalidade e de conhecimento. Tal fracasso pode ser evidenciado com recurso a duas linhas relacionadas de argumentação.

A primeira diz respeito às verificações de Piaget e seus associados no campo da sociopsicologia da inteligência (lastreadas em décadas de abundantes e "pedestres" pesquisas) e às suas consequências para as teses de Habermas. Pois o trabalho de Piaget tem como uma de suas conclusões cruciais o caráter duplo ou ambivalente da lógica – o instrumento e critério por excelência, em Habermas, da racionalidade e do interesse técnicos e das ciências empírico-analíticas. Assim, a lógica é, por um lado, como vimos de passagem anteriormente, a transposição para um plano virtual ou simbó1ico de operações que são inicialmente operações *concretas*; ela preserva necessariamente, portanto, sua característica *operatória* e *instrumental*. Por outro lado, contudo, ela é intrinsecamente constituída e mesmo *definida* por elementos de natureza social e comunicacional que pertenceriam ao contexto intersubjetivo da interação – resumidamente, a igualdade, a reciprocidade e o equilíbrio do intercâmbio intelectual. Tais elementos – permitindo tratar a lógica como a "moral do pensamento", na expressão em nada metafórica de Piaget – correspondem de maneira bastante estrita ao modelo da "comunicação competente" que Habermas vincula ao interesse emancipatório e visualiza na "situação ideal de discurso", distinguida por ser isenta de distorções derivadas da dominação, da ideologia ou da neurose.

Para fornecer apenas uma breve indicação da maneira pela qual se dá essa correspondência, recordemos as constatações de Piaget com respeito à "vecção" que leva da heteronomia à autonomia e do egocentrismo à reciprocidade e à solidariedade no desenvolvimento psicogenético das normas intelectuais e morais. Com efeito, segundo Piaget, nos estádios iniciais desse desenvolvimento a criança se encontra "centrada" em si mesma ainda que seja capaz de envolver-se em intercâmbio interindividual, condição esta designada como "egocentrismo" por Piaget e definida sucintamente em um de seus textos como "uma indiferenciação relativa do ponto de vista próprio e do ponto de vista do outro"[37]. Há íntima relação entre o caráter egocêntrico dos intercâmbios interindividuais de tais fases prematuras, de um lado, e, de outro, o caráter figurativo e intuitivo – logo, pré-operatório – das formas de pensamento que lhes são próprias, particularmente ao período que se estende do aparecimento da linguagem até os 7 ou 8 anos de idade. Além disso, essas formas egocêntricas de pensamento são complementares relativamente à heteronomia e à imitação dos adultos: não apenas a criança oscila entre o egocentrismo e a imitação, mas ambos resultam da indiferenciação entre o "eu" e os outros[38]. Por contraste, o desenvolvimento do pensamento operacional e lógico, com suas características de ser isento de contradição e reversível e de levar à conservação dos conjuntos, tem lugar em estreita relação com progressos no processo de socialização e com a capacidade, por parte da criança, de cooperar com os outros, de entender as relações de reciprocidade e de coordenar – atual ou virtualmente – uma pluralidade de pontos de vista. Nesse processo, a aquisição do sentido da identidade própria e das condições necessárias à autonomia por parte de determinado indivíduo são apenas uma face da medalha, a outra face sendo a capacidade crescente de reconhecer a autonomia *dos outros*[39].

A segunda linha de argumentação acima anunciada diz respeito à posição extremamente ambígua ocupada, no pensamento de Habermas, pela categoria correspondente à ação *estratégica*, a qual, em suas relações com

---

[37] Jean Piaget, "As operações Lógicas e a Vida Social", em Piaget, *Estudos Sociológicos*, p. 179.

[38] Ibid., p. 188.

[39] Ibid., especialmente p. 181, para os aspectos intelectuais do problema. Para os aspectos morais, veja-se "As Relações entre Moral e o Direito", em Piaget, *Estudos Sociológicos*, especialmente pp. 227-28.

os contextos do trabalho e da interação, tem implicações que estão longe de ser adequadamente exploradas por Habermas. Assim, a ação estratégica desempenha um papel claramente intermediário entre trabalho e interação, pois, sendo ação instrumental e "racional-intencional" (trabalho), é também inequivocamente interação e comunicação. De fato, a ideia mesma de ação estratégica ressalta o fato de que ela é aquela forma de ação *instrumental* (orientada por critérios de eficácia, de relação entre meios e fins) que tem lugar num contexto *social*. As dificuldades de Habermas nesse ponto (às quais as contorções anteriormente mencionadas a propósito da relevância da teoria reflexiva para a luta política se acham obviamente relacionadas) se mostram de maneira muito clara nas oscilações e mesmo contradições a serem encontradas quando se confrontam diferentes passagens de vários de seus trabalhos. Assim (deixando de lado a ordem cronológica de publicação), em "Técnica e Ciência como 'Ideologia'" vemos a ação estratégica assimilada à ação instrumental ou ao "trabalho"; em *Teoria e Prática*, por sua vez, há o reconhecimento da presença de elementos comunicacionais nela, mas tal reconhecimento se faz num contexto de denúncia do recurso à ideia de estratégia como correspondendo a um desígnio de racionalização técnica e, em última análise, de controle cibernético da sociedade; finalmente, em *Lógica das Ciências Sociais* podemos encontrar a afirmação enfática, contra o "positivismo", do caráter comunicacional que distinguiria mesmo a ação estratégica[40].

A conclusão a ser extraída da leitura paralela de Habermas e Piaget me parece simples e nítida: não dispomos, na verdade, senão de *um* conceito de racionalidade, e ele tem sempre a ver, em última análise, com

[40] Vejam-se Habermas, "Tehnology and Science as 'Ideology'", pp. 91-92; *Théorie et Pratique*, volume II, p. 104; *Logica delle Scienze Sociali*, pp. 85-86. Com relação a este último trabalho (*Lógica das Ciências Sociais*), Gabriel Cohn chamou minha atenção, nos debates do simpósio em que este texto foi originalmente apresentado, para o fato de que Habermas o desautorizou. Tenho dois comentários a respeito, além de registrar meu agradecimento pela informação. O primeiro é o de que essa desautorização me parece, de certo ponto de vista, em grande medida irrelevante. Qualquer grande pensador do passado, se tivesse a oportunidade de reavaliar sua própria obra nos dias de hoje, provavelmente desautorizaria partes importantes dela; isso não nos impede, porém, de tomá-los pelo que dizem e discuti-los – assim como não deixamos de examinar criticamente mesmo os trabalhos que este ou aquele pensador tenha deliberadamente evitado publicar, desde que obtenhamos acesso a eles. O segundo comentário é o de que, apesar de tudo, a desautorização não faz senão corroborar fortemente a proposição que sustento no texto com respeito às vacilações de Habermas em pontos importantes.

relações entre fins e meios. Por outras palavras, a noção de racionalidade tem fatalmente uma característica operacional, envolvendo sempre a ideia de uma ação guiada por considerações de eficácia, vale dizer, a ideia de um sujeito que estabelece objetivos para sua própria ação e busca realizá-los por meio da "manipulação" das condições ambientais. E isso se aplica tanto ao campo "prático" da "interação" quanto ao campo "técnico" do "trabalho": não somente a interação é – no sentido das verificações de Piaget – o contexto último e inelutável do comportamento racional, ainda quando este se exerce sobre a "natureza", mas também não há qualquer razão para que não se veja a comunicação mesma como ação orientada por fins e com respeito à qual se apresenta igualmente, portanto, um problema de *eficácia*. Tal problema – o de assegurar comunicação efetiva e desembaraçada, pura ou *competente*, na expressão muito sugestiva do próprio Habermas – é precisamente o que cabe solucionar na "situação ideal de discurso" liberada de todas as barreiras derivadas de relações de poder sob diferentes formas.

IV

Essas proposições, reunindo uma inequívoca concepção de racionalidade em termos de relações entre meios e fins no comportamento de um sujeito atuante, o reconhecimento da natureza a um tempo instrumental e intersubjetiva ou normativa da própria lógica e o da posição intermediária da ação estratégica entre a ação instrumental ("trabalho") e a ação comunicativa ("interação"), levam, acredito, a uma concepção da política da qual decorrem consequências profícuas. A distinção habermasiana entre trabalho e interação tem como substrato a ideia de que o trabalho ou a ação instrumental diz respeito às relações dos homens (os sujeitos atuantes) com a natureza (os objetos, num sentido estrito), enquanto a interação tem a ver com as relações entre sujeitos como tal. Ora, as proposições acima permitem ver que a questão decisiva para a análise sociopolítica reside no fato de que *os próprios homens* aparecem como objeto ou "natureza" aos olhos de outros homens do ponto de vista de pelo menos alguns de seus objetivos ou propósitos em qualquer momento dado – e a noção de ação ou interação estratégica envolve precisamente a ideia de que uma das condições indispensáveis para se alcançar eficácia (pois a ação estratégica *é* ação instrumental) é a de que cada participante no processo de

interação seja capaz de colocar-se no lugar do outro e de reconhecer o outro como sujeito autônomo, bem como de considerar-se a si próprio como possível objeto de manipulação por parte do outro. Em outros termos, se deixamos de lado os objetos materiais propriamente, a questão básica gira em torno do fato de que aquilo que é fim ou meio, ou que será tomado como objeto ou sujeito, ou parcialmente como objeto e sujeito, não está dado socialmente a não ser como resultado provisório de um processo concreto e complexo de interação – que em qualquer momento envolve trabalho vivo e reificado, tradição, luta e estratégia, e também ação "crítica" e emancipatória e comunicação no sentido estrito que a expressão adquire em Habermas.

Algumas das consequências disso podem ser brevemente indicadas como segue.

1. A possibilidade de dar tratamento adequado à questão da mudança tomada em termos de "racionalização". Naturalmente, a essa questão podem ser reportados tanto o problema do sentido da história, de Popper, quanto a ideia de um estado antecipado, de Habermas – e Habermas efetivamente utiliza o termo racionalização nesse contexto, contrapondo a ideia de "racionalização técnica" (crescimento das forças produtivas) à de "racionalização" no campo da interação simbó1ica (emancipação, "individuação", extensão da comunicação isenta de dominação)[41]. Dada a importância deste ponto para nossa discussão geral, parece apropriado examiná-lo um pouco mais de perto.

Para começar, tome-se a observação óbvia de que existe a possibilidade de se falar de *cadeias* de fins e meios. Conquanto óbvia, essa observação é de interesse na medida em que permite salientar que a adesão a uma concepção instrumental ou operatória de racionalidade, ao invés de representar um obstáculo à consideração da mudança social em termos de racionalização (como sugerido por alguns textos de Habermas dedicados ao problema da tecnocracia)[42], na verdade vem a ser um requisito para o tratamento adequado dos problemas correspondentes. Pois, mesmo se tomamos a racionalização no sentido da marcha rumo à instauração de um processo de comunicação isento de dominação (no qual venha a se tornar

[41] Veja-se Habermas, "Technology and Science as 'Ideology'", p. 93.
[42] Por exemplo, "Technology and Science as 'Ideology'".

possível, para recobrar alguns temas habermasianos, a expressão autêntica de identidades individuais através da assunção lúcida e livre de sua articulação tornada não alienante ou deformante com uma ou outra identidade coletiva em sua profundidade histórica), ela supõe inevitavelmente, além das condições sociopsicológicas que permitam a esse ideal surgir como aspiração efetiva de determinados sujeitos sociais, também aquelas condições estratégicas que assegurem viabilidade aos interesses correspondentes em sua confrontação com interesses de *dominação* existentes, sem falar das condições *materiais* que servem de substrato tanto a um quanto a outro desses dois conjuntos de condições. Há, assim, naturalmente, problemas instrumentais em sentido estrito e problemas estratégicos envolvidos na atualização de qualquer processo concreto que tenha como *objetivo* a implantação de algo que se assemelhe em algum grau a um estado de comunicação desimpedida. De outro lado, descrever em termos de "racionalização" um processo de tal natureza supõe, por sua vez, a possibilidade de se estabelecer a conexão "instrumental" entre o estado de comunicação desimpedida buscado e objetivos mais "altos" (digamos, os que se expressam na ideia de "individuação" e de realização individual plena) aos quais serve esse estado. Pois nada impede que se concebam objetivos distintos para o processo de desenvolvimento sociopolítico (por exemplo, o objetivo de uma sociedade plenamente solidária e "orgânica" em que tivéssemos a pura "administração das coisas", ou o ideal tribal ou platônico da sociedade "fechada" que é combatido por Popper) que não se ajustariam bem a um estado de comunicação capaz de garantir irredutivelmente a autonomia radical de cada um, e a implantação desse estado não poderia ser descrita como "racionalização" à luz de tais objetivos. Tomando o problema de um ponto de vista algo diferente, disso decorre com bastante clareza que a mera vigência de um ideal de racionalidade em termos de fins e meios não é suficiente para fundar a denúncia da sociedade tecnocrática, pois tal ideal não impede por si mesmo e em princípio a discussão dos *fins* a serem buscados através da organização da atividade instrumental. O que não é incompatível com o reconhecimento da possibilidade da ocorrência empírica de uma síndrome em que a mentalidade "tecnocrática" concorra a compor uma ideologia "funcional" para certas formas de dominação.

2. A possibilidade de lidar de maneira adequada com o problema crucial do *sujeito* coletivo e da intencionalidade da ação enquanto ação

coletiva. Isso deriva diretamente do decisivo papel intermediário desempenhado pela ação estratégica, podendo ser enunciado em termos de que o problema da constituição de sujeitos coletivos gira em torno, em primeiro lugar, da operação de condições socio1ógicas gerais que de alguma forma determinem (ou tornem mais ou menos provável) com quem certo sujeito individual irá se identificar ou se "comunicar" e diante de quem agirá "instrumentalmente" (sem deixar de reconhecer que ocorrem aqui variações em função de circunstâncias diversas ou de aspectos diversos dos objetivos ou intenções do sujeito); e, em segundo lugar, da interferência da própria ação estratégica com a operação de tais condições socio1ógicas gerais. Um ponto adicional a merecer destaque é o de que, na medida em que se coloque a questão da participação *consciente* de qualquer sujeito individual ou social no processo sociopolítico, o problema que se apresentará a ele enquanto sujeito é um problema que cabe descrever com muita propriedade como de decisão estratégica: tal problema se traduziria em termos de como (dados certos condicionamentos biográficos e históricos que lhe são em ampla medida impostos e que concorrem para definir sua identidade e um correspondente ideal de autonomia) estabelecer fins para sua ação na situação que lhe toca viver, decisão que inclui como aspecto relevante a definição de seus parceiros e adversários, isto é, daqueles *em conjunto com os quais* procurará exercer poder (agir eficazmente) sobre o ambiente, incluindo a natureza, e daqueles *sobre os quais* procurará exercer poder, integrando-os de algum modo à "natureza".

3. A possibilidade de superar ou sintetizar duas formas aparentemente antagônicas de abordar o objeto da ciência política, as quais parecem igualmente plausíveis e importantes. Limito-me a recordar, a respeito, o contraste entre uma visão aristotélica da política tal como elaborada por Hannah Arendt, com seus componentes comunicacionais, libertários e igualitários, que são retomados e depurados na concepção habermasiana do estado de comunicação pura ou da situação ideal de discurso; e a perspectiva supostamente "realista" a ser encontrada seja nos manuais correntes de ciência política, onde a visão aristotélica é substituída pela ênfase no papel exercido por relações de poder ou dominação na própria definição da política, seja em clássicos tais como Carl Schmitt, para quem "a especifica distinção política, à qual é possível referir as ações e os motivos políticos, é a distinção entre *amigo* e *inimigo*", no conceito de

inimigo entrando "a eventualidade de uma luta efetiva"[43]. Em vez da estéril confrontação entre essas concepções divergentes, a ênfase nas interrelações complexas entre os elementos pertinentes ao trabalho e à interação, ou à "instrumentalidade" e à "comunicação", e em especial no papel singularmente importante desempenhado pelos aspectos correspondentes à ação estratégica, promete propiciar a conciliação entre a visão "nobre" e grega da política como a esfera de comunicação entre iguais e o reconhecimento da importância do poder nas relações políticas – importância esta que se revela não apenas na concepção do poder como um problema no que diz respeito à sua *distribuição* entre sujeitos que agem, mas também no que concerne ao poder concebido como instrumento para a realização *conjunta* de objetivos compartilhados que resultam do processo mesmo de comunicação. Como é bastante claro, temos aqui igualmente a promessa de alcançar eventualmente a conciliação entre desígnios prático-normativos, de um lado, e "realismo" e rigor analíticos, de outro – e o fato de que os dois "lados" de instrumentalidade e comunicação estejam inscritos e coexistam dialeticamente, como vimos com Piaget, na natureza operacional da própria atividade intelectual madura é o fundamento decisivo de tal esperança.

V

A concepção da política sumariamente caracterizada acima não pode senão trazer à mente os esforços teóricos atualmente empreendidos pela corrente que se tornou conhecida como a teoria ou abordagem da *public choice* (ou a "nova economia política", como também se propôs chamá-la)[44]. Com efeito, essa corrente, que procura aplicar os instrumentos analíticos tradicionalmente associados com a ciência econômica ao campo da análise política (compartilhando nisso de tendência mais ampla que ocorre também entre sociólogos e outros especialistas que não se ocupam

[43] Carl Schmitt, *Le Categorie del "Politico"* (Bologna, Il Mulino, 1972), pp. 108 e 115.

[44] A expressão "nova economia política" é utilizada em James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962). É certamente desnecessário fornecer aqui amplas referências a respeito da abordagem da *public choice*. Mencionarei apenas Anthony Dows, *An Economic Theory of Democracy* (Nova York, Harper and Row, 1957), e Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965).

particularmente da política), mostra duas características relacionadas que se revestem de grande interesse para a presente discussão. Em primeiro lugar, ela tem como ponto de partida uma concepção inequivocamente "técnica" ou "instrumental" (operatória) de racionalidade, que diz respeito a relações de fins e meios e a problemas de eficácia. Em segundo lugar, a categoria da ação ou interação estratégica se acha incrustada no próprio núcleo da estrutura conceitual e analítica com que ela opera. Em consequência, essa linha de trabalho me parece merecer grande atenção, representando talvez a linha mais promissora na ciência política contemporânea – contanto que se saiba incorporar sua força analítica sem incorrer em certos excessos que o exame crítico dos resultados por ela obtidos até agora revela.

Comecemos este breve comentário de alguns aspectos das promessas e problemas da teoria da *public choice* com duas observações cruciais do ponto de vista da articulação entre problemas epistemo1ógicos e teóricos. A primeira se refere à preocupação expressa por Habermas (e o mesmo se aplicaria, em geral, aos autores que tendem a favorecer a "compreensão", por contraste com a "explicação") de que o sujeito como tal não se perca numa perspectiva objetivista ou "behaviorista", na qual a ação humana fosse reduzida ao mero comportamento estimulado. Isso se pode traduzir na asserção de que a intencionalidade da ação tem que ser recobrada ou retida, ou de que os objetivos ou propósitos do sujeito que age devem ser levados em consideração. O ponto a ser destacado a respeito é que falar de intencionalidade, ou do agente ou ator como sujeito, implica, por si mesmo, falar de racionalidade. Pois supor que possa haver a busca de fins ou propósitos sem racionalidade, vale dizer, sem a avaliação autônoma das conexões que se estabelecem entre os fins buscados e os meios existentes nas condições ambientais, seria reduzir a ação às condições próprias do simples comportamento estimulado ou condicionado, nas quais precisamente desaparece o sujeito como tal. Portanto, o suposto de racionalidade, nos termos exatos da perspectiva da *public choice*, não apenas não é incompatível com os requisitos básicos da abordagem da "compreensão" ou *Verstehen*, mas é antes uma *condição* para a adesão consequente a esta última – embora subsista o problema de como descobrir quais são os fins ou propósitos em jogo em qualquer situação específica, no qual se tocará de passagem adiante.

A segunda observação complementa a primeira de maneira reveladora. Note-se que o problema do parágrafo anterior tem a ver com o

aspecto *subjetivo* das ações e interações humanas, problema este que é claramente afim a considerações de ordem prática, normativa ou relativística – e o ponto central das proposições recém-enunciadas é o de que o suposto de racionalidade instrumental é ele próprio necessário para se lidar de maneira adequada precisamente com aquele aspecto. Ora, o suposto de racionalidade instrumental é também o recurso básico que permite à abordagem da *public choice* recorrer ao construtivismo 1ógico e operar de maneira dedutiva, donde decorrem algumas importantes consequências metodológicas: (a) a possibilidade de se empreender um esforço de construção teórica que seja a um tempo empiricamente controlável, pois afirmativo e proposicional e não meramente definicional (como tem tradicionalmente ocorrido com os numerosos "esquemas conceituais" ou "taxonomias" típicos das ciências sociais), bem como logicamente integrado e em princípio cumulativo, ao invés da dispersão característica das chamadas "teorias de alcance médio"; (b) em consequência, a possibilidade de se colocar eventualmente em termos mais apropriados o perene e exasperante problema das relações entre teoria e pesquisa. De qualquer forma, da perspectiva mais ampla descrita acima em termos da articulação entre questões epistemo1ógicas e teóricas, a observação a destacar é a de que o contraste entre o ponto de vista da "estruturação 1ógica" e o ponto de vista inclinado a recuperar o aspecto prático, subjetivo, interpretativo ou mesmo "fortuito" – o qual, naturalmente, tem a ver acima de tudo com as decisões autônomas de sujeitos que agem – parece perder muito de sua agudeza. E eu sugeriria que a promissora convergência assim obtida parece ser também uma convergência entre o "nomo1ógico" e o "causal" (na medida em que este último se refere à ideia de alguma espécie de "nexo" efetivo entre eventos): pois a "estruturação 1ógica" que o suposto da racionalidade torna possível no campo da ciência sociopolítica se baseia ela própria, claramente, nos "nexos" entre cadeias mais ou menos complexas de fins e meios a serem supostamente encontrados nas ações efetivas de sujeitos que agem – e nas complexas interferências recíprocas de tais ações umas com as outras[45].

[45] Uma ilustração interessante das confusões que prevalecem a respeito do problema metodológico geral de que aqui se trata encontra-se em trabalho de J. Donald Moon. Refiro-me a "The Logic of Political Inquiry: A Synthesis of Opposed Perspectivas", constante do volume I, *Political Science: Scope and Theory*, de Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science* (Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Co.,

Naturalmente, isso está longe de significar que todos os problemas estejam automaticamente resolvidos. Para começar, o recurso à noção instrumental de racionalidade nos trabalhos da "nova economia política" com frequência se associa a certa maneira de entendê-la de cujas aplicações às questões políticas resulta o puro e simples desaparecimento da sociedade como tal. Isso certamente se deve ao papel desempenhado por economistas profissionais no desenvolvimento da abordagem, ou à referência implícita, e talvez em muitos casos inadvertida, a uma forma convencional de entender a ciência econômica e suas tarefas, a despeito do intento consciente de fazer corresponder o comportamento "econômico" ao comportamento "racional" *tout court*, independentemente da arena ou esfera em que se desenvolva. Seja como for, os trabalhos da abordagem da *public choice* se têm distinguido por um "individualismo metodológico" com frequência marcado por extremada postura antissociológica: seu paradigma analítico tipicamente envolve uma visão da sociedade em que esta se dissolve numa espécie de "estado de natureza" onde não há instituições, não há história, não há vínculos intergeneracionais, não há lealdade ou solidariedade, mas apenas indivíduos capazes de calcular em função de interesses individuais que interferem uns com os outros – ou seja, o puro reino da estratégia. Essa postura, contudo, não é inerente ao recurso à noção instrumental de racionalidade no campo dos fenômenos políticos, com respeito ao qual o desafio e a promessa consistem precisamente – como se indicou de passagem acima, a propósito do problema dos sujeitos coletivos e da intencionalidade da ação enquanto ação coletiva – em captar a maneira pela qual a tomada de decisão consciente e a ação estratégica se articulam com condições sociológicas e institucionais que estão, naturalmente, sempre presentes. Acrescente-se que o esforço nessa direção é a única maneira de evitar um tríplice erro de raízes profundas nos debates metodológicos das ciências sociais: (a) o postulado do indivíduo isolado da ficção contratualista; (b) o postulado utilitarista que vê na sociedade como um todo o único sujeito coletivo ou unidade coletiva, o que redunda nos modelos "orgânicos" ou "cibernéticos" que preocupam tanto a Popper quanto a Habermas; (c) finalmente, o postulado da constituição automática

1975). Moon faz corresponder o "contingente", o "causal" e o "nomológico", que são todos contrastados com o "lógico", o qual, por sua vez, é posto em correspondência com o "prático", visto como referindo-se precisamente à ação, à intencionalidade e ao comportamento orientado por fins.

e não-problemática de sujeitos coletivos "parciais" tais como as classes sociais, postulado do qual frequentemente se valem muitos dos que questionam sua adoção para o caso da sociedade como um todo. Ademais, essa concatenação do estratégico e do socio1ógico é também o sitio em que cabe buscar a resposta para a indagação, acima mencionada, de *quais* são os fins em jogo em qualquer situação particular: tal resposta supõe que estejamos em condições de dizer quais são os *sujeitos* relevantes, quer individuais ou coletivos, na situação em questão.

Outro problema de crucial importância diz respeito à distinção entre, de um lado, a interação estratégica em sentido mais estrito – ou seja, o sentido em que ela corresponde mais de perto ao modelo de uma luta ou de certos jogos simples de estratégia de que trata tipicamente a teoria dos jogos – e, de outro lado, as consequências agregadas e frequentemente não-intencionais das ações de numerosos agentes, cada qual buscando realizar seus próprios objetivos. Na verdade, o número de agentes ou atores envolvidos não é, como tal, um elemento essencial na definição da 1ógica da situação, como evidenciado pelo conhecido jogo do "dilema do prisioneiro". Não obstante, o caso de grandes números constitui o caso típico em que aquela 1ógica produz seus efeitos. Como quer que seja, o problema dos efeitos agregados ou "perversos" foi estudado há alguns anos de maneira cuidadosa por Raymond Boudon em *Effets Pervers et Ordre Social*, apesar de ter uma história já longa na literatura das ciências sociais: como mostra Boudon, antecedentes podem ser encontrados no trabalho de autores tais como Rousseau, Mandeville, Adam Smith e Marx, além de ter sido precursoramente discutido por Merton, já em nossos dias, e tratado de maneira explícita e elaborada pelo próprio Popper[46]. No presente contexto, uma das razões para salientar o problema dos efeitos agregados é precisamente o fato de que eles constituem o reino por excelência das "leis socio1ógicas" vistas por Popper como aplicáveis às interpretações históricas e à reconstrução da "lógica da situação"[47]. De fato, Popper chega

[46] Veja-se Raymond Boudon, *Effets Pervers et Order Social* (Paris, Presses Universitaires de France, 1977); Robert K. Merton, "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", *American Sociological Review*, 1936, vol. I, pp. 894-904; quanto a Popper, vejam-se *A Sociedade Democrática* (por exemplo, pp. 316 ss.) e *Conjecturas e Refutações* (Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1980, tradução para o português de Sérgio Bath), especialmente pp. 147 ss.
[47] Veja-se, por exemplo, *A Sociedade Democrática*, capítulo XVI.

mesmo ao ponto de sustentar que “a tarefa principal das ciências sociais teóricas” consiste justamente em “determinar as consequências sociais não-intencionais das ações humanas intencionais”[48].

Sem entrar a discutir qual seria propriamente a tarefa *principal*, observemos apenas que o caso de situações em que temos efeitos “perversos”, resultantes da agregação ou composição das ações de numerosos atores individuais ou coletivos, pode ser tratado como um caso particular das “externalidades” que decorrem para uns do comportamento de outros; que tais externalidades incluiriam *também* o caso de situações em que as consequências não intencionais têm lugar na interação entre grupos menos numerosos de atores ou mesmo entre dois atores, e nas quais a interferência recíproca dos objetivos uns com os outros é produzida, de maneira mais ou menos “casual”, pela mera “co-presença” dos diversos agentes ou grupos; e que ambos os casos acima podem ser reunidos aos casos especiais em que, independentemente do número de participantes, os resultados positivos ou negativos que advêm para alguns das ações dos outros não são consequências casuais ou inadvertidas de um “efeito de agregação” ou da mera co-presença, mas são antes *deliberadamente buscados* em tais ações. O crucial, portanto, é que se trata de situações em que: (1) temos como traço saliente as consequências que derivam para cada participante, e para os interesses ou objetivos por ele buscados, do fato de que há outros participantes que agem com vistas a realizar seus próprios interesses ou objetivos; (2) as ações em questão são guiadas por considerações de eficácia, vale dizer, são passíveis de serem tratadas em termos de racionalidade. Como revela a crescente literatura da “nova economia política” e de abordagens relacionadas, não há qualquer razão para se pretender que um proveitoso esforço teórico não possa ser empreendido de maneira a aplicar-se aos diferentes casos cobertos por tais suposições. Dá-se, sem dúvida, justamente o contrário.

Algumas observações finais. Ao procurar caracterizar seu ideal da sociedade aberta, por contraste com o modelo da sociedade orgânica ou fechada, Popper refere-se à primeira (em sua forma extrema, por assim dizer) também através da expressão “sociedade abstrata”. Ele observa,

[48] Karl R. Popper, *Conjectures and Refutations* (Londres, Routledge & Kegan Paul, 1969), tal como citado em Boudon, *Effets Pervers*, op. cit., p. 5. Veja-se também *Conjecturas e Refutações*, p. 151.

então, que é precisamente a análise das “relações abstratas” típicas dessa espécie de sociedade (para a qual tendem “nossas modernas sociedades abertas”) que constitui a principal preocupação da “moderna teoria social, tal como a teoria econômica”. E acrescenta: “Esse ponto não tem sido entendido por muitos sociólogos, tais como Durkheim, que nunca abandonou a crença dogmática de que a sociedade deve ser analisada em termos de grupos sociais concretos”[49]. Se se tem em mente que a principal característica de perspectivas como a da *public choice* é precisamente o empenho de estender a outros campos o instrumental analítico da teoria econômica (tomada abstratamente como referindo-se ao comportamento racional em geral), percebe-se que essa observação de Popper oferece um contraponto interessante a sua ênfase nas leis sociológicas há pouco mencionadas, a qual se poderia pretender interpretar num sentido menos afim à abordagem abstrata da *public choice*. Pode-se ver claramente, portanto, que a preferência política “substantiva” de Popper se associa a uma explícita posição *metodológica* muito próxima da que aqui se favorece.

Mas há algo mais. Se atentamos para os traços atribuídos por Popper a seu modelo da sociedade aberta ou “abstrata”, vemos que eles se referem a coisas tais como relações pessoais livres, não mais determinadas pelas contingências de nascimento; a uma forma consequentemente nova de individualismo; à predominância de laços espirituais sobre laços de outra natureza; ao intercâmbio e à cooperação. É difícil ver como tal modelo poderia efetivamente distinguir-se da visão habermasiana de um estado emancipado de “individuação” e de comunicação isenta de dominação – assim como é fácil perceber como ambos esses ideais podem ser aproximados da concepção piagetiana dos requisitos sociais (e, na verdade, morais) das formas maduras de intercâmbio intelectual. Sugiro que tais convergências não apenas estão longe de ser casuais, como também encerram a possibilidade de se alcançar um modelo reconhecidamente *normativo* da vida política que seja, não obstante, analiticamente derivável, de maneira rigorosa e persuasiva, da própria definição da política concebida como aquela atividade humana em que coexistem necessariamente, de um lado, *interesses* parciais a serem realizados por meio da ação instrumental (o que implica um ideal de autonomia) e, de outro lado, a fatal comunicação

[49] *A Sociedade Democrática*, pp. 192-93. Os traços da “sociedade abstrata” citados adiante no texto se encontram também na p. 192.

determinada pelo fato de que tais interesses correspondem a uma *pluralidade* de sujeitos (o que implica o ideal de solidariedade e coesão e de aquiescência esclarecida, se não se pretende pôr de lado o ideal de autonomia). Isso pode ser ligado, naturalmente, à questão da mudança como racionalização – e pode talvez tornar menos desprovida de sentido a questão do sentido da história do que Popper aparenta pretender.

POLÍTICA E POLÍTICAS: A CIÊNCIA POLÍTICA E O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS[1]

I

O estudo de políticas públicas é uma das áreas em que os cientistas políticos encontraram razões para esperanças de que venham a ser capazes de emular os economistas quanto a rigor e precisão. Acostumados ao trato de complexas questões herdadas de uma velha tradição filosófica, aos olhos de muitos especialistas em ciência política o deslocamento da ênfase para problemas de políticas públicas surge como promissora mudança, por meio da qual sua disciplina poderia vir a acercar-se do tão almejado status científico. O fato de que a área de políticas públicas se mostre amplamente receptiva ao recurso a técnicas aparentemente rigorosas – tais como análise de sistemas, análise de custo-benefício, *program-budgeting* e outras – pareceria corroborar tais expectativas.

De outro ponto de vista, o interesse pelo estudo de políticas públicas tem sido vinculado ao objetivo de se atingir novo equilíbrio no volume de esforços dedicados respectivamente ao lado do *input* e ao do *output* do processo político. Apesar de que a distinção entre tais "lados" se formule de maneiras diversas *(input* versus *output,* processos versus políticas, processos versus conteúdos), não raro se sustenta que a ciência política se ocupou tradicionalmente sobretudo dos aspectos da vida política relacionados ao *input,* e que teria chegado a hora de inclinar-se a balança em favor dos aspectos de *output.* Em certa medida, a expectativa de se alcançar o rigor científico através do estudo de políticas públicas se baseia precisamente na ideia de que os *outputs* são mais diretamente suscetíveis de avaliação racional do que as lutas e tensas formas de interação entre "demandas" e "apoios" (D. Easton) que constituem o lado dos *inputs* do processo político.

Seja qual for a correção das afirmações acima como descrição das ideias e expectativas dos que trabalham no campo de políticas públicas (e

---

[1] Versão modificada de trabalho apresentado ao Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 27 a 30 de maio de 1975, como contribuição ao tópico "Políticas Públicas, Estratificação Social e Padrões de Desenvolvimento".

estou consciente de que não fazem justiça a muito do que se realiza nesse campo), elas me parecem apontar para o que me inclino a ver como o problema básico a ser enfrentado por aqueles que desejem abordar o estudo de políticas públicas *na qualidade de cientistas políticos.* Haverá um caráter peculiar à análise de políticas públicas que possa ser considerado compatível com as preocupações que distinguem a ciência política? A ênfase nos *outputs* garantirá a expectativa, para a ciência política como tal, de ganhos significativos quer na compreensão de dimensões importantes do processo político, quer em rigor e precisão? Não seria antes o caso de que o êxito do próprio estudo de políticas públicas pela ciência política exija que qualquer pretensão de peculiaridade seja abandonada, e que os fatos da área sejam examinados à luz das mesmas velhas e rebeldes questões da ciência política? Indo mais longe, haveria alguma forma de se empreender precisamente essa tarefa de maneira rigorosa?

Tais indagações parecem apropriadas à discussão de um tópico que relaciona problemas de políticas públicas a temas tais como estratificação social e desenvolvimento. Elas se impõem tanto mais diante do crescente interesse pelo estudo de problemas de políticas públicas no Brasil e na América Latina em geral – do qual são expressões o presente seminário e o que se realizou em 1974 em Buenos Aires[2] –, bem como do contexto político em que tal interesse ocorre. A onda de autoritarismo político no continente, cujas peculiaridades com respeito à anterior tradição autoritária latino-americana se mostram de maneira talvez exemplar na sofisticação e permanência do "modelo" brasileiro, trazem para o primeiro plano dos debates políticos alguns dos problemas fundamentais secularmente tratados por filósofos e analistas políticos. Poderemos esperar do incipiente desenvolvimento dos estudos de políticas públicas em nossos países contribuições significativas à compreensão dos importantes problemas *políticos* que enfrentamos?

[2] Esse seminário teve lugar no Instituto de Desarollo Económico y Social em junho-agosto de 1974, versando sobre o tema "Estado e Políticas Públicas na América Latina".

II

As ciências sociais se vêem presentemente envolvidas numa busca de novos caminhos que reveste interesse crucial para a ciência política e suas relações com o estudo de políticas públicas. Refiro-me a algumas tentativas mais ou menos recentes de redefinição das relações entre a ciência econômica e as demais ciências sociais, particularmente a ciência política. O que têm de desconcertante alguns dos desenvolvimentos correspondentes se revela no fato de que o mesmo rótulo, "nova economia política", é reivindicado por dois movimentos distintos que, de certa forma, encaminham-se em direções opostas.

No primeiro deles, que tem a ver com os esforços de especialistas associados à chamada "nova esquerda", o uso daquele rótulo pretende sugerir a "politização da ciência econômica"[3]. Apesar da heterogeneidade do movimento e da diversidade de temas que lhe podem ser relacionados, no que se refere à posição com respeito ao estudo de problemas econômicos sua principal proposta pode ser descrita como um rechaço às abstrações da economia "tradicional" ou neoclássica e um esforço por incorporar variáveis sociais e políticas à análise. A posição envolve certa aversão a preocupações teóricas como tal e a disposição de substituí-las pelo empenho de retratar adequadamente o ambiente social e político "concreto" das atividades econômicas, bem como suas condições e consequências políticas. Os aspectos distributivo e redistributivo do comportamento dos atores e variáveis econômicos, bem como problemas de poder e sua interferência com o funcionamento da economia, são trazidos ao foco central das investigações.

Mas o mesmo rótulo é utilizado por um grupo distinto de economistas profissionais para indicar antes o que poderia ser descrito como a "economicização da ciência política". Cética quanto ao que poderão produzir os numerosos "marcos de referência" ou "esquemas conceituais", de caráter antes definicional, que têm resultado do trabalho teórico dos próprios cientistas políticos, esta abordagem, também conhecida como a teoria da "escolha pública" (*public choice*), se empenha na construção, nas

[3] Uma conveniente apresentação crítica das posições da "nova esquerda" no campo da análise econômica pode ser encontrada em Assar Lindbeck, *The Political Economy of the New Left: An Outsider's View* (Nova York, Harper & Row, 1971).

palavras de Gordon Tullock, de uma "teoria estrita da política", de caráter afirmativo e proposicional,[4] recorrendo para isso à perspectiva e aos instrumentos próprios da ciência econômica – mais precisamente, da microeconomia. A suposição principal é a de que a economia como disciplina científica não se ocuparia de uma espécie particular de bens ou transações distinguidos por sua natureza intrínseca, mas antes de qualquer espécie de situação ou processo onde esteja envolvido um problema de escassez. Isso tornaria a teoria econômica equivalente a uma teoria do comportamento racional como tal, aplicável a qualquer arena (seja ela convencionalmente designada como "econômica", "política", "social") em que tenhamos um problema de utilização de meios escassos para a realização de objetivos de qualquer natureza. Assim, este grupo de "novos economistas políticos" tem baseado seu trabalho teórico no campo da política numa concepção de atores políticos que reproduz na arena política o *homo economicus* dos economistas clássicos e neoclássicos, caracterizado pelo empenho de manipulação eficiente das condições que lhe oferece o ambiente de maneira a maximizar a realização de seus objetivos.

Meu propósito ao vincular a abordagem de políticas públicas a essas diferentes maneiras de conceber as relações entre a economia e a ciência política é o de realçar certas ambiguidades na apreciação de desenvolvimentos recentes que se mostram relevantes para o estudo de políticas públicas e para as preocupações centrais destas notas. De certo ângulo, que tem a ver com considerações de eficiência e racionalidade, a análise de políticas públicas pareceria exibir maior afinidade com os economistas políticos de preocupações teóricas (os da abordagem da *public choice)* do que com a economia política da nova esquerda. É sugestivo observar, por exemplo, que, em artigo de William Mitchell publicado anos atrás, onde se procura contrastar a ciência política ou a sociologia política "convencional" com a economia política da *public choice*, as questões básicas a serem tratadas por esta última são formuladas, em grande parte, precisamente em termos dos problemas que têm sido estudados por especialistas em políticas públicas, incluindo o volume e a composição dos orçamentos públicos, a magnitude dos bens e serviços públicos produzidos

[4] Gordon Tullock, "Theoretical Forerunners", Apêndice 2 de James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962).

e assim por diante[5]. Essa afinidade pareceria reforçada, ademais, pela ênfase em eficiência e racionalidade que marca os recursos às técnicas "rigorosas" anteriormente mencionadas, de uso frequente pelos analistas de políticas.

Dois supostos relacionados se revelam associados a essa aproximação entre o estudo de políticas públicas e a teoria da *public choice*. Em primeiro lugar, observa-se a tendência a considerar os problemas que têm tradicionalmente sido tratados pela ciência política ou a sociologia política convencional como o *locus* da irracionalidade na vida social e política, como a região da mesma em que forças e comportamentos não-racionais se manifestam. Em segundo lugar, esse traço de irracionalidade tende a ser vinculado aos elementos de tensão e conflito que têm sido destacados como característicos da vida política por uma longa e importante tradição de pensamento político, ao passo que a mesma correspondência se estabelece entre a racionalidade, de um lado, e os elementos de consenso e coesão social, de outro. Isso se nota claramente, por exemplo, no trabalho de Mitchell acima mencionado, onde explicitamente a sociologia política e a teoria da *public choice*, com a ênfase desta na racionalidade, são vistas como ligadas pelo fato de que, "mais recentemente, a sociologia política seguiu a liderança de Lipset, Parsons e Kornhauser na ênfase dada ao consenso", por contraposição à visão da política como o produto de "forças não-racionais" a ser encontrada no realce dado por autores tais como "Mosca, Marx, Pareto, Weber e Michels" aos aspectos de desigualdade, luta, subordinação, divergência de interesses e "todos os aspectos mais ásperos e desagradáveis" da vida política[6]. Num contexto de interesse mais direto por problemas de políticas públicas, a mesma tendência pode igualmente ser ilustrada com um trabalho de Vernon Van Dyke, no qual, depois de passar em revista diversas tentativas de apreender "a natureza do político", o autor chega às seguintes definições: "Chamamos uma política ou decisão de não-política quando ela é adotada (...) por meio da aplicação racional do conhecimento pertinente sobre a base de valores ou princípios consensuais; e chamamos uma política

[5] William C. Mitchell, "A Forma da Teoria Política Vindoura: Da Sociologia Política à Economia Política", em Seymour M. Lipset (ed.), *Política e Ciências Sociais* (Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972), p. 153.
[6] Ibid., pp. 156-7.

ou decisão de política quando ela resulta de barganha, ou luta, ou desejo ou opinião arbitrária (...)[7].

Podem perceber-se facilmente as razões de tal tendência a vincular o racional com o consensual do ponto de vista do especialista em políticas públicas. A possibilidade de se tratar uma decisão ou política em termos de eficácia ou racionalidade requer a adoção do ponto de vista de determinado ator, de maneira que se possam estabelecer com clareza os objetivos da política em questão para se discutirem em seguida os problemas relativos às condições de sua adequada colocação em prática num ambiente dado. A perspectiva característica dos estudos de políticas públicas tende inevitavelmente a dar ênfase à eficácia *global* das políticas ou decisões, mesmo quando se tem em mente a diversidade de categorias sociais ou de focos de interesses para os quais tais decisões podem ser relevantes. Assim, se se tem de considerar problemas de racionalidade do ponto de vista da sociedade como um todo, tende-se naturalmente a salientar aqueles fatores que permitem ver as relações entre as diferentes categorias ou focos de interesses como sendo relações do tipo "soma variável", em que todos têm a possibilidade de realizar ganhos simultâneos, bastando para isso que se tomem as decisões corretas (racionais). É-se levado, portanto, a eleger o ponto de vista daquele ator que pode ser considerado como expressando o objetivo comum de maximização geral. O estado, ou alguma agência particular dele em dados casos, surge como o candidato óbvio**,** manifestando-se a propensão a favorecer aquelas dimensões da estrutura e do comportamento do estado que permitem vê-lo como o instrumento de objetivos compartilhados, em detrimento dos traços mediante os quais ele se mostra antes como o resultado ou a expressão da luta entre interesses opostos.

O que temos, assim, é que muito do que se faz no estudo de políticas públicas pode ser diretamente vinculado a uma tradição utilitária de pensamento, à qual se é mais naturalmente levado, como sugerido por John Rawls em livro de 1971, pelo procedimento de adotar "para a sociedade como um todo o princípio da escolha racional efetuada pelo indivíduo

[7] Vernon Van Dyke, "Process and Policy as Focal Concepts in Political Research", em Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public* Policy (Chicago, Markham Publishing Co., 1968), p. 334.

tomado isoladamente"[8]. O estado, devidamente assistido pelo analista de políticas, assume o lugar do espectador imparcial e capaz de identificação simpática "ao levar avante a necessária organização das aspirações de todos em um sistema coerente de aspirações".[9] Nesta concepção da sociedade, diz Rawls,

> os diferentes indivíduos são considerados apenas como diversas linhas ao longo das quais os direitos e deveres serão distribuídos e os meios escassos de satisfação serão assignados de acordo com regras destinadas a assegurar o maior grau de atendimento dos desejos. A natureza da decisão tomada pelo legislador ideal não é, portanto, significativamente diferente da do empresário ao decidir como maximizar seu lucro pela produção desta ou daquela mercadoria ou da do consumidor ao decidir como maximizar sua satisfação pela aquisição deste ou daquele conjunto de bens. Em cada um dos casos há uma única pessoa cujo sistema de desejos determina a melhor distribuição de recursos limitados. A decisão correta é essencialmente uma questão de administração eficiente[10].

Pode muito bem dar-se que o utilitarismo e a perspectiva de eficiência global sejam precisamente o que se faz necessário para assegurar a peculiaridade da análise de políticas públicas como campo de estudos, e podemos encontrar na literatura tentativas de defini-la que se orientam expressamente nessa direção. É o caso, por exemplo, da abordagem de Yehezkel Dor, onde a análise de políticas é explicitamente entendida como "um instrumento prescritivo e heurístico destinado à identificação de políticas preferíveis"[11]. O preço que essa solução exige, contudo, é claramente a despolitização do estudo de políticas públicas, impondo a opção entre fazer análise de políticas ou fazer ciência política.

[8] John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Harvard University Press, 1971), pp. 26-7.
[9] Ibid., p. 27.
[10] Ibid., p. 27.
[11] Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences* (Nova York, American Elsevier Pusblishing Co., 1971), p. 55 nota.

III

Importará esta posição em reivindicar os direitos do irracional, ou em aceitar a visão que faz da irracionalidade a marca distintiva do político? Longe disso. Pois, diversamente do que sugere Mitchell, não há qualquer afinidade especial entre o favorecimento do consenso, por um lado, e, por outro, o recurso à suposição de racionalidade ao se tratar de construir uma teoria abstrata e proposicional da política, como se dá na teoria da *public choice*. Ao contrário, os supostos em que se baseiam os esforços teóricos desta têm suas raízes precisamente na tradição contratualista do pensamento político, que postula a *divergência* de interesses entre agentes capazes de racionalidade como seu ponto de partida[12]. O objetivo de preservar ou recuperar a dimensão propriamente política, portanto, não acarreta de forma alguma a proposição de que faríamos melhor atendo-nos aos antigos e "frouxos" esquemas conceituais da ciência política ou da sociologia política e abandonando o objetivo de erigir uma teoria mais afirmativa e proposicional da política, a qual parece requerer a suposição de racionalidade de sorte a poder alcançar a forma lógica que permite predições teóricas rigorosas. Para dizê-lo sem rodeios, minha inclinação pessoal é de grande simpatia à abordagem econômica do problema da teoria política, apesar do sabor de "imperialismo" de parte dos economistas, já que me parece que a referência à escassez – e, portanto, à racionalidade – provê efetivamente uma chave unificadora para a ciência social em geral.

O ponto a ser destacado, contudo, é que o que caracteriza a política enquanto distinta do objeto da ciência econômica (ou do campo geral da ciência econômica, para ser consequente com o que acabo de dizer acima) é o fato de que a escassez política, ou a forma politicamente relevante da escassez, tem a ver com a interferência dos objetivos (ou preferências, ou interesses) de uma *pluralidade* de indivíduos ou grupos entre si. Assim,

[12] Para a elaboração explícita das raízes contratualistas da *public choice* num dos trabalhos mais importantes nesse campo, bem como o rechaço explícito da visão orgânica (utilitária) do estado, veja-se Buchanan e Tullock, *The Calculus of Consent,* pp. 11 e seguintes, e especialmente o Apêndice I ao mesmo volume, sob o título "Marginal Notes on Reading Political Philosophy", de autoria de James M. Buchanan, pp. 317 e seguintes. Para o contraste entre contratualismo e utilitarismo no que se refere a suas implicações para concepções da justiça social, veja-se Rawls, *A Theory of Justice.*

enquanto podemos com propriedade falar de um aspecto econômico do comportamento do solitário Robinson Crusoé em sua ilha, somente temos um problema político quando Sexta-feira entra em cena, e na medida em que os interesses ou objetivos de cada qual têm agora, de alguma forma, que levar em conta os do outro. Para usar as palavras de uma tentativa de consolidação e sistematização da teoria que se tem desenvolvido no campo da *public choice*,

> começamos com as pessoas, que, para nossos propósitos, são feixes de opiniões sobre a natureza e de preferências sobre as alternativas que a natureza lhes oferece. (...) Algumas das preferências em cada feixe dizem respeito a coisas essencialmente privadas (...) Tais preferências privadas são em geral de pouca relevância para a política, embora de relevância crucial para a ciência econômica. (...) Outras preferências, porém, são essencialmente públicas, no sentido de que sua realização diz respeito não apenas aos que têm tais preferências, mas também a outras pessoas. Neste caso, a realização da preferência de um pode depender crucialmente da negação a outro da possibilidade de realizar a sua própria. (...) As preferências cuja realização envolve outras pessoas, e especialmente aquelas que só se realizam por meio da cooperação com outros ou da negação da possibilidade de que outros realizem as suas preferências, constituem a matéria prima da política[13].

Como sugerido pela referência à cooperação no texto citado, esta abordagem, que leva a questões relativas às implicações para a realização (racional) dos objetivos de certo agente que derivam da existência de outros agentes com objetivos possivelmente incompatíveis (ou seja, questões relativas ao que se poderia designar como "a economia da coexistência", isto é, a política), aponta fatalmente para um problema de coordenação e organização se se pode supor que os agentes em questão não quererão viver num estado de "guerra de todos contra todos". Em outras palavras, há sempre um problema *constitucional* – um problema de minimizar as "externalidades" que o comportamento de uns acarreta para os outros e de se alcançar, pelo menos neste sentido, o bem coletivo – a ser enfrentado, em diferentes níveis, por qualquer conjunto de "feixes de preferências" que devam coexistir – ou, o que é crucial, por qualquer conjunto de tais

[13] William H. Riker e Peter C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973), pp. 1-2.

conjuntos. Mas este é um problema importante – na verdade, o problema básico da política e da ciência política – precisamente porque, para recorrer a uma tautologia talvez sugestiva, a existência e a ubiquidade do desacordo e de interesses divergentes fazem dele algo essencialmente *problemático,* um problema cuja solução não sobrevém "naturalmente" ou "espontaneamente". Se se pretende fazer ciência política, portanto – e este é o ponto central desta elaboração de noções que podem parecer triviais a muitos –, seria totalmente impróprio pretender resolver tal problema por hipótese, isto é, pela simples adoção do que caracterizamos previamente como a abordagem utilitária no estudo de políticas públicas.

Se agora retomamos o contraste entre os dois projetos de estabelecimento de uma "nova economia política", o propósito da referência a tal contraste no contexto de uma discussão de diferentes maneiras pelas quais os cientistas políticos podem abordar o estudo de políticas públicas ficará talvez mais claro. Para começar por este ponto, a aversão à teoria por parte da economia política da nova esquerda no interesse de atingir as realidades do poder e da estrutura social é claramente equivocada. Não há qualquer razão para supor que a teorização abstrata com base nos postulados gerais da teoria econômica (e quero dizer com isso, para afirmá-lo de maneira explícita, a microeconomia e seus fundamentos neoclássicos) não possa, em princípio, levar ao tratamento adequado dos problemas que preocupam a economia política da nova esquerda. Mas tais problemas *são* problemas importantes, e seria irônico que os cientistas políticos se afastassem deles em busca do rigor por meio da ênfase em políticas públicas no momento mesmo em que um grande número de especialistas em economia começam a se colocar questões que têm tradicionalmente sido cruciais para a ciência política ou a sociologia política. A proposta de politização do estudo de políticas públicas aqui formulada se aproxima claramente, assim, do ponto de vista substantivo, das preocupações básicas da nova esquerda.

A despolitização do trabalho dos cientistas políticos na área de políticas públicas será particularmente estranha, além disso, na medida em que pretenda reinvindicar como sua inspiração o objetivo de recorrer aos instrumentos comparativamente poderosos da análise econômica. Pois tal pretensão estará baseada numa apreciação equivocada do sentido e do alcance desta última, e outro grupo crescente de economistas vem precisamente tentando mostrar, com resultados que justificam pelo menos

presunção favorável, como problemas estritamente políticos podem ser adequadamente colocados e rigorosamente analisados com os recursos da teoria "econômica". A receita, portanto, consistiria na fusão das preocupações teóricas da economia política da *public choice* com questões substantivas do tipo das que são formuladas pela economia política da nova esquerda.

Observada do ponto de vista das relações entre problemas de políticas públicas, por um lado, e de estratificação social e padrões de desenvolvimento, por outro, a posição acima indicada com respeito à definição do objeto da ciência política permite a formulação de algumas proposições gerais que poderiam representar pontos de partida adequados. Para enunciá-los numa linguagem cujo parentesco com a dialética entre a divergência de interesses e o problema da cooperação será talvez claro, o problema da *produção* de poder para a realização de objetivos coletivos, que pode ser visto como o problema central da análise "técnica" de políticas públicas orientada por considerações de eficácia, somente adquire significado do ponto de vista da ciência política porque se encontra relacionado de maneira complexa à questão da *distribuição* do poder. Essa proposição tem importância para questões relacionadas à estratificação social não apenas porque qualquer "solução" ao problema da produção de poder no plano da sociedade como um todo estará a um tempo condicionada pela distribuição de poder prevalecente e fadada a ter relevantes consequências para a mesma: outro aspecto relacionado tem a ver com o fato de que o próprio problema da produção de poder surge não somente no plano da sociedade como um todo, mas também no plano de coletividades parciais, entre as quais as que correspondem às classes sociais como focos potenciais de ação coletiva são especialmente importantes. Isso apresenta pontos de contato bem claros com a noção de agregação de interesses, levando à questão relativa às maneiras pelas quais as restrições de ordem estrutural e sociopsicológica que pesem sobre o processo de agregação de interesses no nível das classes favorecem ou dificultam certos padrões de tomada de decisão na esfera de políticas públicas, padrões estes que, por sua vez, reagem sobre o potencial de produção de poder e de ação coletiva de classe exibido pelas diferentes classes sociais.

Estritamente nesses termos, esta é uma área de problemas que não tem recebido muita atenção nos trabalhos teóricos da *public choice*, embora muito do que se tem feito com respeito a problemas afins seja certamente

pertinente e possa provavelmente desenvolver-se de maneira a dar conta dos aspectos peculiares à área (como, por exemplo, algumas das proposições de *The Theory of Political Coalitions,* de William Riker)[14]. Minha principal preocupação aqui, contudo, não é a questão de como desenvolver uma teoria adequada da política a partir da abordagem econômica, questão que se aflorou apenas por suas conexões com o problema das relações entre a ciência política e o estudo de políticas públicas. Do ponto de vista de como levar avante a análise de políticas com um conteúdo propriamente político, as formulações anteriores parecem ter certas consequências para as quais me volto agora, referindo o problema especificamente ao contexto brasileiro contemporâneo.

IV

Em linguagem familiar aos especialistas em políticas públicas, a proposição básica poderia talvez ser formulada em termos de que o estudo de políticas públicas pelos cientistas políticos no contexto brasileiro contemporâneo deveria dirigir-se sobretudo ao que Robert Salisbury chamou de políticas "constitucionais", definidas como aquelas que têm a ver com "as características estruturais do sistema *authoritative* de decisões, ou seja, do governo"[15]. Os termos específicos dessa definição são um tanto enganadores, porém, pois com a expressão pretendo antes realçar, como se dá também com a elaboração que faz o próprio Salisbury das possíveis direções em que caberá orientar o estudo de políticas constitucionais, os complexos vínculos entre o governo e – para abreviar – a "sociedade", ou os vínculos entre os lados de *input* e *output* do processo político, na medida em que afetam as "características estruturais do governo" mencionadas na definição. Para retornar o sentido em que utilizei anteriormente o termo "constitucional" ao procurar caracterizar o objeto da ciência política, a ênfase se dirige aqui à tensa busca pelos agentes políticos de uma solução para o problema constitucional tal como este se coloca no plano da sociedade como um todo, bem como às "regras do jogo" que prevalecem em qualquer momento dado, tanto do ponto de vista de seu papel como

[14] William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven, Yale University Press, 1967).

[15] Robert H. Salisbury, "The Analysis of Public Policy: A Search for Theory and Roles", em Ranney (ed.), *Political Science and Public* Policy, p. 154.

expressão de relações de poder quanto de suas implicações com respeito às chances de que desfrutam diferentes grupos ou classes de realizar seus interesses. Tal foco parece claramente necessário quando se trata de problemas de estratificação social. A natureza dos condicionamentos políticos que no momento pesam sobre a tomada de decisões na esfera do estado em nosso país, porém, me parece impô-lo como guia do estudo de políticas públicas no Brasil de maneira muito mais geral.

Essa proposta me parece inteiramente de acordo com a perspectiva sugerida em trabalho de Guilhermo O'Donnell e Philippe Schmítter (onde, ademais, ela é apresentada como expressando um claro consenso do seminário de Buenos Aires sobre políticas públicas anteriormente mencionado), a saber, a de que o estudo de políticas públicas deveria ser empreendida do ponto de vista de "o estado em ação"[16]. Tal perspectiva, a meu ver, importa em que as políticas específicas (ou os conjuntos de políticas) que venham a ser tomadas para estudo sejam consideradas como *indicadores* no esforço para se alcançar um diagnóstico adequado do estado – do estado brasileiro em nosso caso. Outra consequência é que o estudo de políticas públicas não merece o tempo e a energia dos cientistas políticos se ele pelo menos não tem em vista explicitamente o objetivo de avançar em rigor e precisão com respeito ao conhecimento vago que agora temos dos aspectos especificamente políticos do experimento autoritário que se desenvolve, seus esforços e hesitações relativamente a sua própria institucionalização e seus prospectos de evolução.

Um passo preliminar a ser dado como preparação para essa tarefa corresponderia ao estabelecimento de um "mapa" ou taxonomia de dimensões ou áreas de políticas públicas, ou das formas pelas quais o estado se relaciona com a sociedade. Tentativa preliminar nesse sentido, que provê um bom ponto de partida, já pode ser encontrada no trabalho de O'Donnell e Schmitter acima mencionado. O esboço aí elaborado é paralelo em grande medida, no que se refere às principais categorias utilizadas, a vários esforços teóricos prévios no estudo de padrões de desenvolvimento do estado-nação moderno, dos quais a distinção estabelecida por Dankwart Rustow entre os problemas de autoridade, identidade e igualdade é um exemplo que poderia servir igualmente bem como marco geral de

[16] Guillermo O'Donnell e Philippe Schmiter, "Work Plan for the Study of Public Policy in Latin America", mimeografado, p. 2.

orientação desde que se explorassem plenamente as condições requeridas para a "solução" de cada um desses "problemas" e as implicações das relações que ocorrem entre as diversas dimensões[17].

Seja como for, algo que poderia necessitar correção se se escolhe partir do esquema proposto por O'Donnell e Schmitter é a ênfase relativamente reduzida que aí se dá aos aspectos correspondentes ao que Rustow designa como o problema da igualdade, que tem a ver basicamente com os graus e formas em que os "setores populares" vêm a participar do sistema socioeconômico e político. Tendo em vista que o estado autoritário brasileiro de 1964 representa antes de tudo uma reação ao problema posto pela emergência dos setores populares à participação social e política, essa dimensão é obviamente crucial, independentemente de sua relevância com respeito ao tópico das discussões do presente seminário para o qual estas notas se destinam a contribuir. Nessa ordem de ideias, seríamos levados a destacar o estudo daquelas políticas diretamente relacionadas com a manutenção e viabilização dos próprios traços autoritários e excludentes do regime: as que têm a ver com seu aparato repressivo e de informações; com o controle de órgãos de representação de classe ou categorias sociais; com as relações entre os militares e grupos civis (políticos, partidos, sindicados, empresários); com as relações entre o recurso a instrumentos de coerção direta e a instrumentos de legitimação e manipulação propagandística e simbólica; e assim por diante. Particularmente interessante, talvez, dentro da esfera de problemas de legitimação do regime autoritário, seria explorar a ocorrência efetiva de certos padrões à primeira vista pouco plausíveis de se relacionarem os objetivos e os efeitos de políticas alternativas: como sugerem os resultados eleitorais e outros tipos de dados, o regime aparentemente desfrutou de maior aquiescência enquanto afirmou aberta e rigidamente suas feições autoritárias do que quando começou a manifestar preocupação com problemas tais como redistribuição econômica e abertura política.

Em vez de tentar estabelecer listas de problemas específicos que poderiam ser tratados, porém, concluirei com a breve elaboração de alguns aspectos fundamentais da discussão que se vem processando no país com respeito à natureza do modelo político em vigor, suas relações com o

[17] Dankwart A. Rustow, *A World of Nations: Problems of Political Modernization* (Washington, D. C., The Brookings Institution, 1967).

modelo econômico e seus prospectos de transformação. O problema do intervencionismo e da expansão crescente do estado brasileiro e das consequências dessa expansão para a questão de autoritarismo versus liberalismo emerge como ponto crucial na discussão. A relevância do problema num contexto em que se busca recuperar o conteúdo estritamente político no estudo de políticas públicas parece bastante clara, pois se privilegia aqui o exame da articulação da feição eminentemente política do estado expressa no autoritarismo com a atuação do estado *socioeconomicamente* ativo que a abordagem de políticas públicas supõe.

Algumas das posições que resultam da confusão acarretada pelas circunstâncias particulares em que intervencionismo e autoritarismo se combinam na atualidade brasileira podem ser descritas como segue. De um lado, sobretudo setores empresariais e da grande imprensa, desejosos de ver a atuação econômica do estado limitada ao âmbito compatível com o papel de incentivador da iniciativa privada e temerosos dos riscos e das restrições impostas a esta última pela expansão do estado, brandem os lemas do liberalismo clássico e apregoam a liberalização política do regime. De outro lado, e em parte como consequência da correspondência que assim se evidencia entre uma proposta politicamente liberalizante e certos interesses privados poderosos, dentre setores que em princípio se oporiam ao autoritarismo vigente brota com insistência e nitidez crescentes uma proposta alternativa, que toma como premissa a ideia de que as condições associadas à expansão estatal negam viabilidade às tradicionais fórmulas políticas liberais e pretende ver na própria expansão do estado o instrumento, a prazo mais ou menos longo, de um objetivo básico de democracia social. Nesta proposta, os traços específicos de autoritarismo político tendem a ser vistos, se não como a negação de valores que se aceita sejam sacrificados de vez em prol da almejada democracia social, pelo menos como algo em si mesmo instrumental para a consecução desse objetivo, o qual, na medida em que se realize, criaria gradativamente as condições que inviabilizariam o próprio autoritarismo e viriam permitir a afirmação de direitos civis e políticos básicos em termos distintos dos das fórmulas liberais ultrapassadas, convertendo-se assim o autoritarismo no agente de sua própria dissolução a longo prazo.

Alguns dos problemas básicos do pensamento político em todos os tempos se encontram envolvidos na questão, sobretudo o intrincado e fundamental dilema das relações entre liberdade e igualdade, e a

possibilidade de uma tomada de posição lúcida a respeito suporia não apenas o adequado esclarecimento analítico das relações entre valores como os mencionados, das tensões resultantes da busca de sua realização no jogo político concreto e do papel aí cumprido pelo estado, mas também o esforço de diagnosticar com justeza a realidade política brasileira à luz das proposições que se originem daquele trabalho analítico preliminar. Naturalmente, o diagnóstico correto da realidade política brasileira é algo que supostamente resultaria de um esforço coletivo de pesquisa no qual se incluiriam precisamente os estudos de políticas públicas na perspectiva aqui proposta. Parece possível e oportuno, porém, no contexto da rápida análise ensaiada, procurar avançar algumas ponderações que permitam iluminar a maneira pela qual se articulam o nível da exploração analítica e o do diagnóstico concreto, e assim talvez principiar a esclarecer os supostos em que se baseiam algumas posições que se vão tornando moda com respeito ao problema político brasileiro.

Urna forma de se dar conteúdo talvez mais concreto ao dilema acima exposto em termos das relações entre liberdade e igualdade seria formulá-lo em termos da distinção entre uma concepção "negativa" da liberdade como a mera ausência de coerção, envolvendo a garantia de certos direitos civis e políticos básicos, e urna concepção "positiva" da liberdade, envolvendo a exigência da criação de condições para a participação nos benefícios da atividade econômica e social e a expansão da ideia de direitos do cidadão de forma a incluir também a noção de direitos econômico-sociais. Deixando de lado aqui as dificuldades na convivência dos ideais de liberdade e igualdade que poderia explicitar uma análise em nível mais abstrato[18] e tomando a questão em termos de "direitos liberais" versus "liberdades positivas", são triviais algumas observações que se podem fazer com respeito ao papel comumente atribuído ao estado no que se refere às relações entre os dois aspectos. Assim, o zelo pelos direitos liberais envolve tradicionalmente uma postura de desconfiança com relação ao estado e a afirmação da necessidade de contê-lo e restringi-lo, já que a ideologia liberal vê nele não apenas o foco por excelência da tirania política em seus aspectos mais burdos, mas também, na medida em que se transforme em agente econômico direto, a ameaça à livre iniciativa dos atores econômicos

[18] Uma interessante análise teórica das relações entre as noções de liberdade e igualdade se encontra em Ralf Dahrendorf, "Liberty and Equality", incluído no volume *Essays in the Theory of Society* (Londres, Routledge & Kegan Paul, 1968), do mesmo autor.

privados. Por contraste, ao zelo pelas liberdades positivas ou pelos direitos econômico-sociais se associa a atribuição de um papel positivo ao estado, seja sob a forma do *welfare state* que resulta das lutas em que se modifica e expande o ideal liberal de cidadania, seja, com mais razão, nos casos em que um movimento revolucionário bem sucedido empolga o aparelho do estado e faz dele o instrumento da transformação profunda da sociedade.

Se procuramos traduzir essa dualidade de perspectivas em termos das noções anteriormente introduzidas de produção e distribuição de poder – o que será talvez útil para o esclarecimento de certos aspectos do problema básico em questão –, poderia parecer natural, à primeira vista, o estabelecimento de uma correspondência segundo a qual a defesa de direitos liberais privilegiaria as questões de distribuição de poder (já que se trata de conter e limitar o poder relativo do estado perante a sociedade, ou o poder do estado *sobre* a sociedade), enquanto que a posição orientada para a promoção dos direitos econômico-sociais privilegiaria questões de produção de poder (pois se trata de criar as condições de eficácia para a atuação de um estado ativo na promoção de determinados fins). As coisas se modificam, porém, quando examinadas com mais vagar.

Em primeiro lugar, há claramente um sentido em que cabe recuperar a atuação do estado como fator *positivo* de garantia ou promoção dos direitos liberais. Não é preciso ser propriamente hobbesiano, nem contemplar a condição de beligerância ou insegurança generalizada visualizada por Hobbes em seu "estado da natureza", para reconhecer na ausência de mecanismos institucionais que historicamente se têm consubstanciado na atuação efetiva do estado o perigo de comprometimento radical de certas "liberdades liberais"[19]; basta para tanto reconhecer o núcleo válido da análise de um Huntington – quaisquer que sejam os problemas dessa análise quanto a aspectos diversos – relativamente à oposição entre sociedades "cívicas", que contam com instituições efetivas produzidas ao longo de um lento processo de amadurecimento nos embates políticos, e sociedades "pretorianas", onde, na carência de tais instituições, o entrechoque direto de forças sociais diversas dá a última palavra no jogo

[19] Raymond Aron utiliza essa expressão em "Liberté, Libérale ou Libertaire?", incluído no volume de sua autoria *Études Polítiques* (Paris, Gallimard, 1972), texto de grande relevância para os problemas aqui considerados. Igualmente relevante é "Pensée Socíologique et Droits de 1'Homme", constante do mesmo volume.

político aos militares, pelo fato simples de que detêm o controle imediato dos instrumentos de coerção física[20]. Isso significa que, mesmo na perspectiva da garantia dos direitos liberais, o estado tem não apenas que ser contido ou neutralizado em certos aspectos de sua atuação, mas também que ser *construído* de maneira adequada, e o êxito desse processo de construção é *condição* para sua contenção eficaz.

De outro lado, porém, é igualmente claro que a atuação do estado interventor e ativo pode dar-se em direção que se *opõe* aos direitos econômico-sociais ou às liberdades positivas, e a *intervenção* do estado pode revelar-se o instrumento para garantir graus diferentes de liberdades positivas para diferentes classes, por exemplo, ou para *restringir* a participação econômico-social de determinadas classes. Não creio ser necessário destacar a maneira pela qual a mescla autoritarismo-intervencionismo tem, no caso brasileiro, consequências excludentes, do ponto de vista socioeconômico, para amplos setores da população.

Transposta essa aparente indeterminação em termos das noções de produção e distribuição de poder, a observação que cabe ressaltar é a de que a questão da distribuição social de poder, que se traduz mais ou menos diretamente na de se saber a que interesses o estado é sensível (ou, no limite, de que interesses controlam o estado) precede à questão da forma positiva ou negativa assumida pela atuação do estado tanto no que se refere aos direitos liberais quanto no que diz respeito às liberdades positivas, e são precisamente as vicissitudes da luta política relacionada à distribuição social de poder que determinam em última análise aquela atuação em ambos os aspectos. Assim, a discussão do problema do estado enquanto agente da promoção eficaz de fins dados está condicionada, em ambas as áreas, pelo problema da distribuição de poder, o que significa precisamente que os fins não são dados, mas surgem da confrontação e do embate políticos. E isso é válido ainda que caiba reconhecer que, uma vez que desse embate resulte a definição de certos interesses como prioritários para a atuação do estado, um volume maior ou menor de recursos – ou de poder, no sentido amplo em que aqui se adota a expressão – poderá ser empregado na realização dos objetivos que daí decorram, da mesma forma que o

[20] Veja-se Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Yale University Press, 1968), especialmente capítulos 1 e 4.

problema da mobilização de recursos ou da produção de poder se colocará também para aqueles setores cujos interesses se vêem excluídos ou preteridos; e a estrutura geral de distribuição de poder prevalecente se verá por sua vez afetada pelo êxito que venham a obter as diversas forças nos respectivos esforços de produção de poder.

Não pretendo que o que resulta dessa rápida discussão represente grande novidade, e ela me parece mesmo não fazer mais do que reiterar, por um caminho que parte da maneira pela qual certos problemas se colocam no atual cenário político brasileiro, alguns postulados consagrados da sociologia política. Creio que ela se justifica, porém, precisamente pelo oportuno dessa reiteração diante de um quadro em que a perplexidade e o *wishful thinking* têm levado vários dos que se têm envolvido na discussão da situação política brasileira a propostas que esquecem aqueles postulados consagrados, não podendo tais propostas escapar, portanto, da exigência de que sobre elas recaia o ônus da prova. Mais especificamente, da análise anterior me parece derivar a necessidade do reconhecimento de que, numa situação em que o intervencionismo estatal extrai do autoritarismo político a garantia da sensibilidade do estado a determinados setores e da exclusão socioeconômica de outros e na qual inexiste a possibilidade de transformação revolucionária por meio da ação autônoma dos excluídos, a liberalização, a superação do autoritarismo enquanto tal surge como a forma mais imediata e natural de se encaminhar a procura da meta de alteração da distribuição de poder prevalecente, já que mediante essa liberalização se estariam obviamente criando condições mais favoráveis à mobilização e agregação dos interesses excluídos e à produção de poder por parte deles.

Por certo, subjacente às propostas que buscam fazer do autoritarismo o instrumento de sua própria dissolução e da implantação da democracia social está um diagnóstico da realidade brasileira que vê na expansão do estado um fator de crescente autonomia deste, autonomia que em si mesma representaria alteração significativa da distribuição de poder existente ao reduzir o grau em que o estado se apresenta como a expressão direta de certos interesses. Além disso, é preciso enfrentar o fato de que um dos componentes do dilema em que se debate a vida política brasileira, e talvez o fator principal de permanência do autoritarismo, é precisamente o reconhecimento de que a abertura ou liberalização representa o risco de se verem afetadas de maneira importante as relações de poder existentes –

derivando-se daí razões para uma espécie de assunção do autoritarismo que podem alardear estarem fundadas numa postura de realismo político.

Contudo, pretender tomar a relativa autonomia que resulta da expansão do estado na esfera econômica como indicando que o autoritarismo possa como que mudar de sinal e transformar-se no agente de hostilização efetiva, permanente e eficaz dos interesses até aqui dominantes significa pura e simplesmente abrir mão da sociologia. E com ela do realismo, pois parece bastante claro o que há de voluntarismo no melhor dos casos inconsequente numa atitude de pretenso realismo que encontra na suspeita do poder autoritário perante as camadas populares e no temor do fortalecimento político destas a razão que venha a levar tal poder a se autodissolver no curso de um processo mais ou menos longo em que as camadas populares se fortalecem. Sem falar do que caberia esperar – se se admite que, em alguma forma particular de conduzir-se, esse processo possa corresponder às metas dos titulares atuais ou futuros do poder autoritário – de uma "democracia" social e política que apostasse na domesticação autoritária dos setores populares para alcançar sua liberação e afirmação futuras.

Dir-se-á que tudo isso deságua na necessidade de optar entre dois sonhos: o do autoritarismo como instrumento da democracia plena e efetiva e o da abdicação liberalizante do poder autoritário. Mas, além de haver sonhos mais e menos absurdos, resta ponderar que o dilema político vivido pelo país se apresenta como tal não apenas pela impotência e perplexidade que o regime de 1964 engendra entre os setores da sociedade brasileira que ele cerceia e reprime, mas também pela incerteza e pelos riscos que sua permanência encerra para os próprios titulares do poder autoritário – e que levam a que o empenho de não perder a oportunidade de serem eles próprios os condutores de um processo efetivo de liberalização possa acabar por surgir a seus olhos como a opção ditada pelo realismo.

Sem dúvida, não há transição automática entre o nível em que se desenvolvem as reflexões acima e o da seleção de formas específicas de abordar o estudo das políticas concretas do estado. Proponho, contudo, que o objetivo de se poder dizer algo não trivial sobre indagações como as que são assim colocadas deve definir o arcabouço de tal estudo.

IDENTIDADE, POLÍTICA E A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL[1]

I

A discussão que pretendo realizar pode ter como ponto de partida a distinção estabelecida por Giovanni Sartori entre dois sentidos diferentes em que a expressão "ideologia" é frequentemente usada[2]. O primeiro é o sentido que lhe é atribuído nos trabalhos de sociologia do conhecimento: trata-se aí do conjunto difuso de valores, crenças ou ideias de qualquer tipo que se associam a determinada configuração de condições sociais gerais (posição de classe, época, nacionalidade) e que vêm a constituir a visão do mundo das pessoas. O segundo sentido é o que a palavra adquire usualmente quando se trata de "ideologia política": aqui, dá-se ênfase à noção de um conjunto estruturado e coerente de ideias, que encerra como dimensão saliente a de estar destinado a servir de guia para a ação política. Percebe-se que um ponto relevante no contraste entre as duas noções de ideologia consiste, assim, no fato de que a primeira se refere a algo que é, em ampla medida, um *dado* da situação social dos agentes individuais ou coletivos, enquanto a segunda, referida como se acha à ação política, destaca um componente voluntário e eventualmente *lúcido* do comportamento daqueles agentes. Levada um pouco adiante a intuição aí contida, a distinção permite falar de um contraste entre o *social* em geral, tomado como a esfera do dado, do substrato, do adscrito, e o *político*, tomado como a esfera do voluntário e do deliberado.

Isso remete de imediato à questão da racionalidade dos agentes sociopolíticos. Assim, não é casual que a sociologia do conhecimento, recorrendo à noção de ideologia para indicar os elementos socialmente dados da visão do mundo dos indivíduos e grupos, destaque também as distorções produzidas pela operação de tais elementos no que diz respeito, de maneira especial, à percepção da própria realidade social. Por contraste,

[1] Trabalho preparado inicialmente para o seminário "Rationality, Identity and Interest", realizado no Inter-University Centre, Dubrovnik, Iugoslávia, de 17 a 28 de março de 1986, e posteriormente publicado na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 6, vol. 3, fevereiro de 1988.

[2] Giovanni Sartori, "Politics, Ideology and Belief Systems", *American Political Science Review*, vol. 63, n. 2, junho de 1969.

a imagem do agente político envolvida no recurso à noção de “ideologia política” é antes a de um agente racional, capaz de estruturar coerentemente um universo político complexo e de decidir de forma consequente diante de qualquer problema específico com que se defronte naquele universo.

Como é bem claro, quando empregado no sentido da sociologia do conhecimento, o termo ideologia sugere a dificuldade de se alcançar a “descentração” intelectual e cognitiva que, no trabalho de Jean Piaget sobre o processo de desenvolvimento intelectual, aparece como característica das fases maduras daquele processo[3]. No vocabulário de Piaget, ideologia, nesse sentido, é sinônimo de “sociocentrismo”, isto é, a imersão em certo grupo ou coletividade e a adoção ingênua da perspectiva que lhe é própria, fenômeno este que é a contrapartida sociológica do egocentrismo correspondente às fases iniciais do desenvolvimento no plano do indivíduo. Quanto à concepção da ideologia política, pode-se provavelmente apontar também, em seu uso na sociologia política, a presença de certo ingrediente mais ou menos importante de sociocentrismo. Mas o impulso principal da noção de ideologia política dirige-se antes na direção oposta, estando ligado à suposição de que a descentração cognitiva e intelectual pode efetivamente ser alcançada na esfera da ação política e através da ação política. Este é o caso, em particular, dos efeitos atribuídos ao aparecimento e à penetração de uma ideologia política entre os membros das classes subordinadas no que diz respeito às chances de que estes venham a escapar precisamente do controle difuso das ideologias dominantes.

Isso nos permite transitar para breve discussão da ideia de racionalidade e de suas conexões com várias categorias que correspondem a temas salientes nesta área de estudos. Não haverá maior preocupação de explicitar os vínculos bastante óbvios que algumas das ideias abaixo apresentam com o trabalho de diferentes autores[4]. Procurarei apenas situar certas posições analíticas de maneira tão sucinta quanto possível.

[3] Veja-se, por exemplo, Jean Piaget, *Estudos Sociológicos*, Rio de Janeiro, Forense, 1973, especialmente os ensaios “A Explicação em Sociologia” e “As Operações Lógicas e a Vida Social”.

[4] Dois nomes, contudo, merecem destaque a respeito, os de Jurgen Habermas e Jon Elster. Vejam-se, por exemplo, Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, vol. I, Boston, Beacon Press, 1984; e Jon Elster, *Ulysses and the Sirens*, Londres, Cambridge University Press, 1979.

Comecemos pela proposição de que a racionalidade inevitavelmente *supõe* a intencionalidade – proposição esta que, acredito, terá de ser admitida mesmo por aqueles que se empenham por evitar a identificação ou assimilação recíproca das duas categorias. O postulado que dá ênfase ao caráter intencional do comportamento humano parece ser muito mais amplamente compartilhado do que o que destaca seu caráter racional, pelo menos se os consideramos enquanto postulados adotados explicitamente pelos autores. Não obstante, a importância da intencionalidade como suposto orientador nas ciências sociais se encontra claramente ligada com a restrição da intencionalidade ao comportamento (à ação) de um agente que seja *autonomamente* capaz de avaliar a efetividade desse comportamento enquanto orientado para a realização de objetivos, ou que seja capaz de avaliação autônoma das conexões entre seus objetivos e os meios de que dispõe. Pois admitir a ideia da busca de objetivos sem essa autonomia redundaria em reduzir a ação intencional às condições próprias do comportamento estimulado ou condicionado, em que o *sujeito* atuante desaparece como tal. O que isso significa é que a intencionalidade tem um inevitável componente cognitivo, implicando o processamento de informações. Em outras palavras: contrariamente ao alcance supostamente maior da intencionalidade com respeito à racionalidade, *intencionalidade implica racionalidade*. Naturalmente, será possível falar de *graus* de racionalidade de acordo com o volume de informações processadas; mas isso não interfere com a ligação entre a racionalidade e a efetividade ou eficácia de uma ação intencional na busca de seus objetivos, pois é através do incremento da possibilidade de eficácia que maior processamento de informações vem a significar maior racionalidade.

Daí podemos passar a diversas ideias sobre os vínculos entre racionalidade, de um lado, e conhecimento e ação, de outro.

1. A racionalidade é necessariamente o atributo de uma *ação* – ou, por extensão, do sujeito que age, na medida em que se possa supor que suas ações serão racionais. Se não há ação, não há tampouco um problema de racionalidade.

2. Esse atributo tem a ver sobretudo com a *eficácia* da ação, a qual se acha diretamente relacionada com o controle e o processamento de *informação* relevante.

3. A busca de conhecimento pode ela própria ser vista como um tipo de ação cujo objetivo é adquirir informação ou aumentá-la. Sua eficácia estará associada com a criação pelo(s) agente(s) das condições que levam àquele objetivo, donde os requisitos de abertura, descentração, disposição de comunicar e intercambiar e de permitir que a informação presumida seja intersubjetivamente controlada como condição de sua "objetividade". Estamos aqui no reino da ação comunicativa – mas é crucial não esquecer ou minimizar que ela tem a sua própria instrumentalidade.

4. Outros tipos de ação, por contraste, apesar de exigirem o processamento de informação como condição de eficácia, como se dá com qualquer ação, exigem também algum grau de fechamento, decisão, firmeza ou engajamento, o que equivale a dizer que os fins ou objetivos da ação devem estar estabelecidos de maneira suficientemente clara e consistente, ou a busca de objetivos ou intencionalidade como tal será impossível. Isso significa que o processamento de informações, em tais casos, tem de se referir não somente ao ambiente imediato como tal, mas também ao próprio sujeito atuante, seus objetivos ou "preferências" e sua consistência através do tempo, as relações entre os objetivos de longo prazo e de curto prazo, os custos para a possibilidade de eficácia na perseguição de certo objetivo que podem decorrer da postergação da ação correspondente e do empenho de se permanecer aberto e "descentrado" no interesse de aumentar a informação relevante, e assim por diante.

5. Um desdobramento dessa linha de considerações diz respeito às relações entre abertura intelectual e a própria ideia de caráter ou identidade. Por um lado, esta última claramente implica um importante componente de fechamento e engajamento,[5] de fidelidade a certos objetivos orientadores que pertencem, de alguma forma, *autenticamente* ao sujeito que age, o que significa

[5] Veja-se o seguinte aforismo de Nietzsche em *Além do Bem e do Mal*: "Uma vez que a decisão tenha sido tomada, fecha os teus ouvidos mesmo ao melhor argumento contrário: sinal de um caráter forte. Assim, uma disposição ocasional à estupidez." Friedrich Nietzsche, *Beyond Good and Evil*, Nova York, Vintage Books, 1966, p. 84.

sobretudo que tais objetivos revelam afinidades com traços de sua personalidade que lançam raízes em seu passado profundo e em sua memória e lhe são largamente dados ou mesmo impostos. E é crucial assinalar, relativamente à questão da racionalidade, que a presença desse componente de engajamento e rigidez não só não importa por si mesma em irracionalidade, mas deve mesmo ser vista como uma condição de racionalidade em certos contextos importantes[6]. Mas, por outro lado, para que seja este o caso é também necessário que um elemento de deliberação e vontade *esclarecida* venha a afirmar-se no próprio empenho de ser fiel a si mesmo; a questão da autenticidade tem ela própria de decidir-se de maneira *reflexiva*, e deve necessariamente existir a capacidade de *aprender* sobre si mesmo (e ocasionalmente de mudar-se a si mesmo) se se quiser que a auto-afirmação autêntica não venha a confundir-se com o comportamento cego de um autômato, mas corresponda à ação efetivamente autônoma e racional. Por outras palavras, deve haver a possibilidade de *escolher-se* a si mesmo, ainda que as restrições quanto a essa possibilidade sejam parte da ideia de caráter ou identidade.

6. Em suma, a questão da racionalidade gira em torno da tensão contida na noção de *ação informada*: agir implica fechamento, engajamento, objetivos claros e consistentes (persistentes); a obtenção e o processamento de informações implicam abertura, disponibilidade, distanciamento. Tudo parece reduzir-se, assim, à inevitável dialética entre "autocentrismo" e "descentração" que se acha implícita naquela noção[7]

[6] Cf. Elster, *Ulysses and the Sirens*.

[7] Talvez valha a pena ligar essa discussão com o tema do livro *As Paixões e os Interesses*, de Albert Hirschman (Rio de Janeiro, Paz e Terra, l979). Não obstante os vários matizes nos significados e nas relações de "paixões" e "interesses" no capítulo de história intelectual explorado por Hirschman, o elemento principal do contraste entre ambos que emerge de sua análise parece consistir precisamente no fato de que vamos encontrar nos interesses melhor equilíbrio entre "autocentração" (impulso motivacional, determinação na busca de um objetivo) e "descentração" (distanciamento cognitivo) do que nas paixões. Assim, é adequado falar de algo como o "melhor interesse" de alguém (em inglês é usual a expressão "considered interest"), que implica, naturalmente, uma atitude de avaliação sóbria e informada. De um ponto de vista distinto, porém, podem fazer-se algumas observações que vão em direção diferente. Em primeiro lugar, a noção de interesse é também correntemente

II

O elo entre a ideia de racionalidade e a ideia de ação autônoma se desdobra, se considerado de certo ponto de vista, em algumas perspectivas epistemológicas de relevância para questões importantes no confronto entre a abordagem da "escolha racional" e a abordagem "convencional" ou sociológica na ciência social da atualidade. A ideia principal é a de que se, por um lado, a autonomia se encontra inevitavelmente na raiz da racionalidade dados os requisitos cognitivos daquela (bem como os requisitos "ativos" desta), e se a ação autônoma fornece assim a pedra fundamental de qualquer intento de apreender cognitivamente e estruturar analiticamente a realidade social e humana (ou mesmo a realidade "objetiva", na verdade); por outro lado, a ação autônoma é também, do ponto de vista das ciências humanas e sociais, o fator decisivo a responder pela ocorrência da característica fortuita e imprevisível na esfera do comportamento humano – e coloca também, portanto, o principal desafio com que tais ciências devem lidar.

As consequências para a presente disputa entre as abordagens sociológicas e da escolha racional podem ser apreciadas se tomamos a intrigante simetria de uma acusação que as duas se fazem reciprocamente, a qual aparece, por exemplo, em dois artigos da autoria de Barry Hindess e Adam Przeworski. Assim, Hindess acusa o modelo da escolha racional de aderir a um postulado de "homogeneidade", como resultado do qual "formas estilizadas de cálculo racional são definidas como correspondendo a todos os atores dentro de cada categoria de atores reconhecida no modelo"[8]. De acordo com Hindess, os atores "geralmente têm razões para

usada para salientar justamente o aspecto de "autocentração", ligando-se com frequência a egoísmo e parcialidade. Em segundo lugar, o forte impulso motivacional que se supõe ser inerente ao comportamento "passional" pode redundar em fator propício a uma forma inteiramente "instrumental" de perseguir os objetivos, como as novelas de amor ilustram abundantemente. Por último, embora isto seja talvez menos relevante se considerado do ângulo específico da abordagem de Hirschman a respeito do assunto, não há razão para opor "paixão" e "interesse" – como frequentemente sugerido no uso corrente das palavras – de acordo com a natureza intrínseca dos objetivos almejados: é possível, por exemplo, ser totalmente passional a respeito de bens materiais, bem como "distanciadamente" interessado a respeito de bens de outro tipo.

[8] Barry Hindess, "Rational Choice Theory and the Analysis of Political Action", *Economy and Society*, vol. 13, no. 3, p. 263.

suas ações, mas não há porque supor que a forma de raciocínio envolvida deva ser a mesma para todos os eleitores, todos os partidos ou todos os empresários", suposição esta que implicaria um "determinismo estrutural".[9] Curiosamente, Przeworski, que toma posição ao lado do individualismo metodológico e da "concepção do comportamento como ação intencional e estratégica" por contraste com "a concepção psicossociológica do comportamento como execução de normas interiorizadas", acusa os funcionalistas (cujo modo de explicação ele sustenta ter sido adotado pelos marxistas na prática) de ver "todo comportamento individual como um ato de execução da sociedade interiorizada, com a implicação de que todas as pessoas expostas às mesmas normas e valores deveriam agir da mesma maneira". Especificamente, os marxistas "satisfizeram-se com a crença intuitiva de que as pessoas executam (*act out*) suas posições de classe", julgando, de qualquer forma, que o que é importante na história acontece "ao nível das forças, estruturas, coletividades e condicionamentos", e não ao nível dos indivíduos[10].

Ora, o que quero propor a respeito é que essa simetria pode ser vista como a expressão equívoca de um problema epistemológico que cada uma das posições contrastantes não pode pretender resolver por si mesma. O suposto de "homogeneidade" que cada campo apresenta como uma acusação dirigida ao outro corresponde a inarredável necessidade associada à inclinação nomológica inerente a qualquer esforço de construir uma *ciência* da sociedade, e portanto ao objetivo de substituir por alguma forma de regularidade o que aparece à primeira vista como comportamento fortuito ou idiossincrático, ou de "domesticar" cientificamente o fortuito. Essa domesticação é indispensável, naturalmente, se se pretende ser fiel ao ideal de parcimônia científica e evitar um hiper-empirismo cego que não seria capaz, no limite, nem mesmo de descrever o que quer que seja. Ora, as regularidades a que temos de recorrer no contexto definido pela disputa em questão acham-se necessariamente referidas ao comportamento de *atores* encerrados em *ambientes* (estes últimos incluindo, naturalmente, aspectos que são materiais, sociais, sociopsicológicos etc.). Em princípio, é possível começar, ao buscar as fontes de regularidade nas ações, quer de características dos ambientes que de algum modo constrangem os atores,

[9] Ibid., p. 267.

[10] Cf. Adam Przeworski, "Marxismo e Escolha Racional", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 6, vol. 3, fevereiro de 1988, pp. 7 e 8.

quer de características dos próprios atores. Mas em qualquer caso a referência ao outro polo é inevitável, e haverá sempre pressupostos restritivos e "homogeneizantes" em qualquer nível analítico dado. As constrições de um ambiente supostamente homogêneo podem operar diferentemente sobre diferentes indivíduos (por exemplo, certas normas são mais plenamente interiorizadas por alguns indivíduos que por outros) – e o problema científico consistirá em ampla medida em estabelecer *categorias* de indivíduos nas quais essa operação diferencial se dá. Ao revés, indivíduos que se supõem, digamos, homogeneamente racionais agirão diferentemente de acordo com diferenças em seus ambientes – e o problema científico consistirá então em estabelecer *categorias* de ambientes que possam responder por tal comportamento diferencial[11].

Creio existirem boas razões para se tomar como ponto de partida mais básico e parcimonioso o que se assenta na suposição de racionalidade dos sujeitos atuantes. Para destacar uma delas, penso que se pode mostrar, de acordo com posições sustentadas acima, que os principais ingredientes de uma abordagem "racional" estarão presentes sempre que se admita a característica *intencional* do comportamento – e estarão presentes, portanto, mesmo em abordagens convencionalmente "sociológicas", de cujas proposições seria impossível fazer sentido, em última análise, na ausência desses ingredientes. Se o comportamento orientado por normas não é um comportamento meramente "causal", isso se deve a que ele é ainda

[11] Um volume merece menção neste contexto em que o exame da abordagem da escolha racional leva a considerar a questão do caráter nomológico da ciência: refiro-me a Raymond Boudon, *La Place du Désordre*, Paris, Presses Universitaires de France, l984. O volume se dedica à discussão de problemas epistemológicos das ciências sociais, com atenção especial para teorias de mudança social, e é inteiramente simpático às propostas da abordagem da escolha racional, apesar de designá-la por outros nomes. Mas Boudon pretende extrair de sua adesão a certos supostos básicos dessa abordagem razões para denunciar o que chama de "preconceito nomológico", dedicando todo um capítulo à sua crítica. Contudo, salta aos olhos a inconsistência do esforço de Boudon a este respeito, pois o volume está carregado de passagens cruciais em que a crítica à nomologia vai por água abaixo no recurso implícito ou mesmo explícito ao papel de regularidades e leis na explicação sociológica adequada. Em particular, o papel atribuído às "estruturas de oportunidades" no condicionamento da conduta de atores supostamente racionais (veja-se, por exemplo, p. 98, a propósito da crítica da concepção nomológica contida na teoria do desenvolvimento econômico de E. Hagen) não tem como escapar, se pretende ser o fundamento para que se possa chegar a *explicações* que sejam satisfatórias como tal, da suposição de que as mesmas estruturas de oportunidades produzirão os mesmos resultados.

comportamento *racional*, ou seja, comportamento de um sujeito autônomo que pode avaliar por si próprio a situação em que tem de agir e ocasionalmente decidir mesmo pela transgressão da norma, optando pelas delícias do crime ou do pecado e por sofrer em seguida as sanções correspondentes – ou talvez escapar delas, e eventualmente ajudar a criar novas normas.

Mas o outro lado da moeda é que será sempre necessário especificar as categorias de ambientes em que os atores se movem e agem. E não vejo como, nessa tarefa, a abordagem da escolha racional, no que tem de distintivo em contraste com abordagens "convencionais", possa legitimamente aspirar a *substituir* estas últimas. Tome-se, por exemplo, a formulação feita pelo próprio Przeworski, no artigo antes citado, da "questão central colocada pelo individualismo metodológico" ("sob que condições, de sempre a nunca, é a solidariedade [...] racional para os trabalhadores individuais ou para grupos específicos de trabalhadores?"), bem como a importante resposta que ele acredita ter-lhe sido dada por Michael Wallerstein: "determinados sindicatos tentarão organizar todos (e apenas) os trabalhadores que competem uns com os outros no interior do mesmo mercado de trabalho", enquanto outros sindicatos "cooperarão uns com os outros [adotando, portanto, uma estratégia solidária "horizontalmente" – FWR] em pequenas economias obrigadas a depender do comércio exterior, mas procurarão cooperar com os empregadores se puderem beneficiar-se de qualquer forma de renda monopolística (especialmente proteção)"[12]. É bem claro que tanto a pergunta como a resposta apontam para a necessidade de conhecimento de natureza perfeitamente "convencional" e "sociológica" a fim de que se possa alcançar o diagnóstico das situações defrontadas pelos trabalhadores ou sindicatos: como se chega a saber o que é uma economia dependente do comércio exterior (e em que medida determinada economia exibe essa característica), quais são as condições para que sindicatos particulares possam esperar contar com ganhos derivados de proteção,[13] como um

[12] Przeworski, "Marxismo e Escolha Racional", p. 14.

[13] Em texto mais recente, Przeworski volta ao mesmo assunto de maneira que, pelas indagações que introduz, favorece o questionamento aqui feito: "Na Europa, um movimento sindical forte e centralizado se desenvolveu em pequenas economias abertas ao comércio exterior. (...) Wallerstein (...) sustentou recentemente que quando uma economia é demasiado pequena para adotar políticas protecionistas, os sindicatos não podem

sindicato particular chega originalmente a *ser* um sindicato? Acima de tudo, de vez que isto se refere à pergunta mesma enunciada por Przeworski e sugere circunstâncias em que ela teria de ser reformulada, não há situações em que a solidariedade entre os membros de um grupo é um *fato* a ser tomado como tal, e onde o problema consiste antes em estabelecer as condições em que o sistema solidário assim constituído poderia agir eficazmente (racionalmente) em busca de seus interesses solidários ou coletivos nas interações estratégicas em que se envolve com outros membros coletivos ou individuais de um sistema de interesses abrangente?[14] Não se ajusta isso ao caso dos sindicatos ou grupos de trabalhadores de que fala Przeworski?

Por certo, o grande mérito do individualismo metodológico ou, mais amplamente, da abordagem da escolha racional reside no vigor com que adverte para o caráter problemático do processo de formação de precisamente esses sujeitos coletivos ou sistemas solidários capazes de ação concertada, processo este que envolve ele próprio um ingrediente estratégico que muitas vezes tende a ser ignorado. Mas esse componente sadio de um sóbrio e comedido "individualismo" metodológico – que não requer, para começar, a suposição de motivação egoísta – não é fundamento para que se adote a ideia de um puro jogo de estratégia a ocorrer num vazio sociológico. Tal ideia se acha claramente presente em muito do que têm produzido os teóricos do individualismo metodológico, donde a pretensão de *substituir* a "sociologia" pelo modelo da escolha racional: com frequência, o paradigma por eles sugerido, com a preocupação de propiciar os "fundamentos micro dos fenômenos macro", envolve, ao menos

compartilhar com as firmas das rendas de monopólio que estariam disponíveis em caso de protecionismo setorial, e optam, consequentemente, por uma atuação 'solidarística' destinada a pressionar por políticas de *welfare*. Como na América Latina existem vários países pequenos, de uma perspectiva européia é surpreendente que eles tendam ao protecionismo e que o movimento sindical se mostre fragmentado." Veja-se Adam Przeworski, "Micro-foundations of Pacts in Latin America", manuscrito, Universidade de Chicago, março de 1987, p. 4, nota 1.

[14] A dialética entre sistemas de solidariedade e sistemas de interesses é esboçada por Alessandro Pizzorno em "Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica", *Quaderni di Sociologia*, vol. 15, no. 3-4 (julho-dezembro de l966), pp. 235-288, e retomada e elaborada em meu *Política e Racionalidade: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Crítica da Política*, Belo Horizonte, Edições RBEP, 1984. Veja-se também "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político", capítulo 5 do presente volume.

implicitamente, a suposição de que seria necessário *inventar* por inteiro a sociedade partindo de meros indivíduos calculadores, *deduzir* aquela a partir destes. Sua visão da sociedade tipicamente a dissolve num "estado de natureza" no qual não há instituições, história, vínculos intergeneracionais, grupos de qualquer tipo, lealdade ou solidariedade. Claramente, isso é um exagero sem conexão necessária com o conteúdo positivo da proposta da escolha racional. Se consideramos especificamente os problemas da política, o desafio e a promessa associados à ênfase na racionalidade e em seu inevitável componente instrumental me parecem consistir em apreender a maneira pela qual a tomada de decisões consciente e a conduta estratégica (a esfera da ação propriamente política) se articulam com o contexto institucional e sociológico que está, naturalmente, sempre presente. O esforço nessa direção parece necessário para evitar três postulados igualmente falaciosos que ocorrem com frequência como solução aos problemas metodológicos das ciências sociais: (a) o postulado do indivíduo isolado da ficção contratualista que se acaba de mencionar; (b) o postulado utilitarista da sociedade como um todo tomada como *a* unidade coletiva ou *o* sujeito coletivo, o qual resulta em modelos orgânicos ou cibernéticos da sociedade; e (c) o postulado da constituição automática e não problemática de sujeitos coletivos de natureza "parcial", tais como os que dizem respeito às classes sociais, postulado este ao qual frequentemente recorrem muitos que não hesitam em questionar com veemência a adoção de suposições análogas para o caso da sociedade como um todo.[15]

III

Em tudo o que se disse até aqui, um claro fio diretor pode ser encontrado na oposição de duas dimensões que ou se encontram subjacentes aos problemas conceituais ou emergem na superfície como antinomias explícitas: ideologia como visão do mundo sociocêntrica *versus*

[15] A crítica mais detida, nessa linha, dos exageros e equívocos da abordagem da escolha racional, bem como o exame de várias questões epistemológicas relacionadas, pode ser encontrada em meu *Política e Racionalidade*, especialmente a segunda parte, e também em "Mudança, Racionalidade e Política", capítulo 1 do presente volume. Apesar das posições insustentáveis quanto à questão da nomologia acima comentadas, Raymond Boudon (*La Place du Désordre*) propõe um modelo básico de explicação que, nas relações de ida e volta que inclui entre os níveis "micro" e "macro", me parece contornar adequadamente as principais dificuldades deparadas neste contexto.

ideologia política, sociologia convencional *versus* escolha racional, comunicação *versus* instrumentalidade, identidade *versus* intencionalidade, solidariedade *versus* interesses etc. Sustentei que a ideia de racionalidade contém em si mesma muito da tensão expressa nesses pares de categorias, e também que a postura epistemologicamente profícua envolve a integração ou o acoplamento das abordagens sociológica e da escolha racional, antes que qualquer pretensão de exclusividade. É bastante claro, em minha opinião, que a dialética entre as duas dimensões básicas subjacentes corresponde ao que será talvez a principal motivação das ciências sociais como tal, podendo ser formulada, por exemplo, em termos do velho problema de determinismo e liberdade. Essa dialética é certamente fundamental para uma ciência social que se pretenda crítica, cuja preocupação emancipatória geral coloca a um tempo os problemas instrumentais associados com a realização do *objetivo* da emancipação e o problema da *identidade* daqueles que deverão (autenticamente) emancipar-se a si mesmos.

Mas alguns avanços analíticos podem ainda realizar-se, acredito, se essa mesma dialética é examinada a um nível mais "concreto", próprio da sociologia política, em que a ideia mesma de identidade revela forte ambivalência em suas relações com o lado instrumental da política. Tomem-se, por exemplo, as formas clássicas de movimentos políticos referidos a nacionalidades, grupos étnicos e classes sociais. Por um lado, tais movimentos tendem a apresentar-se como a expressão de coletividades cuja identidade parece de alguma forma prévia ou dada (adscrita), e é a referência aos fundamentos predeterminados da identidade que fornece, *prima facie*, a legitimidade de tais movimentos. Isso se liga ao fato de que as coletividades em questão são de tal natureza que se torna sem sentido, em princípio, a pretensão de associar a participação nelas a funções a serem preenchidas ou tarefas a serem executadas: trata-se aqui de "microcosmos" ou subculturas (às vezes designadas como grupos "multifuncionais" ou "suprafuncionais" na literatura sociológica) nos quais o indivíduo se encontra usualmente imerso de maneira complexa e abrangente, por contraste com as formas voluntárias e segmentárias de participação que são características de grupos "funcionais" tais como partidos, clubes etc. Essa natureza multifuncional adquire especial relevância antes de tudo por representar um fator decisivo (em conexão precisamente com o caráter não voluntário e adscritício da participação) no importante papel desempenhado

por tal tipo de coletividade na conformação da identidade *pessoal* de seus membros: o próprio sentido de dignidade ou integridade pessoal é com frequência profundamente afetado pela inserção nesta ou naquela coletividade multifuncional e pela forma em que esta se relaciona com outras.

Por outro lado, o principal objetivo tipicamente buscado na ação política desenvolvida nos movimentos políticos em questão consiste precisamente em transformar a base da identidade coletiva e pessoal num problema de escolha voluntária e lúcida referida a fins a serem realizados. Isso se revela de maneira exemplar na ligação estabelecida na literatura marxista entre a identidade e a consciência de classe, de um lado, e, de outro, certa *ideologia política* (no sentido de Sartori) que aponta um trabalho a ser feito ou uma missão a ser cumprida. Particularmente do ponto de vista das classes dominadas, como se indicou acima, é justamente nessa conexão entre a identidade e tarefas a serem executadas, isto é, entre a identidade e a *instrumentalidade* da ação política, que reside a possibilidade de resistirem à penetração difusa das ideologias ou visões do mundo dominantes e assim livrarem-se da conformidade e da passividade – em outras palavras, erguerem-se como classes "para si", supostamente capazes de ação coletiva. Observações análogas se poderiam fazer com respeito à transição da imersão ingênua e passiva em tradições étnicas e nacionais para a ação política referida aos interesses das etnias e nacionalidades correspondentes[16]. Assim, contra o jugo das visões do mundo "dadas" e a conformação por elas realizada da identidade coletiva e pessoal, a meta seria a de redefinir a questão mesma da identidade em termos de grupos "funcionais" com tarefas (políticas) a serem executadas, ou seja, trazer a vontade e a deliberação (e portanto a "descentração" cognitiva) à própria esfera da definição da identidade[17].

---

[16] Um exemplo próximo é o representado pela doutrina do nacionalismo brasileiro tal como elaborada pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) durante os anos 50. O "patriotismo" tradicional era aí oposto à defesa efetiva dos interesses econômicos do país, a qual era vista como a maneira adequada de se afirmar a identidade nacional.

[17] Isso se liga claramente à própria noção de autonomia e liberdade. Considere-se, por exemplo, a seguinte observação de Jon Elster: "Penso que a ideia subjacente à noção kantiana de liberdade é a de que o homem deveria, de alguma forma, *escolher-se a si mesmo*; ser livre não apenas no sentido fraco de agir de acordo com preferências consistentes, de

Essa meta pareceria alcançada – ainda em conexão com tais formas clássicas de movimentos políticos – quando se chega a ter as "identificações partidárias". Pois seria de se supor que, com a ocorrência destas, ideologias políticas estruturadas e coerentes viessem a mediar a adesão a categorias coletivas multifuncionais, e que as identidades coletivas correspondentes viessem consequentemente a se tornar intelectualmente esclarecidas e lúcidas. Como se sabe, isso está longe de ser certo. Através de estudos tais como *The Social Democrats in Imperial Germany*, de Gunther Roth, para o caso dos partidos marxistas, os numerosos e sofisticados *surveys* da "escola de Michigan", e muitos outros,[18] é agora de conhecimento corrente que o partido político, ao invés de ser o instrumento de uma identidade referida a entidades, categorias ou ideias que o extravasam, é com frequência *ele próprio* o foco ou objeto irrefletido de identidades coletivas e pessoais. As "identificações partidárias" assim estabelecidas não apenas tendem, em geral, a exibir grande estabilidade tanto no interior de dada geração quanto de uma geração a outra, bem como a ser em alguma medida independentes de bases sociais tais como as que correspondem às classes sociais; elas são também amplamente independentes do grau de organicidade ou de capacidade de estruturação cognitiva revelado pelos eleitores em sua percepção dos *issues* ou questões de natureza variada a comporem as ideologias políticas correntes. Por outras palavras, a identificação partidária *como tal*, a simples lealdade adquirida ou herdada para com determinado partido, tende a se tornar um fator decisivo no condicionamento da identidade politicamente relevante de muitos atores políticos.

Algumas conclusões provisórias podem ser extraídas dessas observações. Acima de tudo, a de que se é certo que a ação política envolve sempre, onde e como quer que se dê, um problema de identidade pessoal e de sua complexa articulação com este ou aquele foco de identidade coletiva, não há razão para supor que tal problema venha a ser sempre solucionado da mesma maneira. Fatores dados de identidade coletiva e grupos

qualquer nível, mas também no sentido mais forte de ter escolhido essas preferências." (*Logic and Society*, Nova York, Wiley, l978, p. 162.)

[18] Guenther Roth, *The Social Democrats in Imperial Germany,* Totowa, N.J., Bedminster Press, l963. Um exemplo destacado dos estudos de Michigan é o clássico artigo de Philip E. Converse, "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", em David A. Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, Nova York, Free Press, l964. Veja-se também o extenso exame do tema da identificação partidária a ser encontrado em Ian Budge, Ivor Crewe e Dennis Farley (eds.), *Party Identification and Beyond*, Londres, Wiley, l976.

"multifuncionais" correspondentes serão com frequência pontos de referência para a ação política – que, no entanto, fatalmente os redefinirá ao se desdobrar como tal. Por seu turno, as instrumentalidades mesmas da ação política podem vir – e tenderão mesmo com frequência – a constituir-se em focos de definição de identidades pessoais e coletivas. As ideologias enquanto "visões do mundo", por difusas que sejam, podem naturalmente tornar-se ingredientes ou instrumentos de ideologias políticas de cunho estratégico e orientadas para a ação – assim como, simetricamente, os *issues* ou temas cognitiva e instrumentalmente articulados destas últimas podem vir a substituir visões do mundo "dadas" no condicionamento da identidade pessoal e política.

Ressalte-se, em particular, que essa dialética entre o instrumental e o expressivo na ação política transita sempre, de alguma forma, pelo plano do *cognitivo*, com respeito ao qual é indispensável ter presente a capacidade de estruturação e integração coerente que se destaca no sentido acima atribuído à "ideologia política". Nesse sentido, atuação política ideológica é, a rigor, atuação política *issue-oriented* – ou seja, aquela forma de comportamento político em que o ator se encontra informado sobre os diversos aspectos do universo político em que atua e situa-se perante as questões da conjuntura política através do esforço de estabelecer sua conexão com o diagnóstico dos aspectos mais estáveis daquele universo. Se o jogo acima esboçado entre o instrumental (estratégico) e o expressivo ou simbólico (a identidade) é considerado a essa luz, vê-se que é possível distinguir algumas configurações mais ou menos claras a respeito: (a) uma condição em que se trata de identidades dadas ou adscritas, cognitivamente ingênuas e acríticas, que não são como tal o objeto ou a referência de ações instrumentais ou estratégicas; (b) outra em que tais identidades, reflexivamente tomadas, passam precisamente a constituir o objeto de ação política estrategicamente orientada, quando a articulação cognitiva, nos planos sincrônico e diacrônico, da diversidade de aspectos do ambiente em que a ação se desenvolve se torna crucial, e prevalece a conduta *issue-oriented*; e (c) outra em que o próprio instrumental da ação política, em particular o partido ou o movimento organizado em torno de um ideário de maior ou menor sofisticação, se torna um ponto de referência importante ou mesmo decisivo para a conformação da identidade coletiva e pessoal. Naturalmente, outras possibilidades e mesclas se dão, e podem eventualmente mostrar-se mais ou menos relevantes em diferentes

contextos. Como quer que seja, a conjugação de identidade e instrumentalidade é uma questão complexa e aberta, e tais categorias estão longe de representar formas *alternativas* de conceber a política.

IV

Gostaria agora de ilustrar essas perspectivas a respeito da questão geral das relações entre identidade e instrumentalidade com recurso a duas áreas de problemas, a primeira tendo a ver com comportamento eleitoral e a segunda com relações raciais. Em ambos os casos estarei me referindo sobretudo a observações que se aplicam ao Brasil da atualidade, mas ambos me parecem permitir que se extraiam algumas lições comparativas de importância.

Comecemos por alguns estudos de sociologia eleitoral relativos às últimas décadas da vida política brasileira, sobretudo ao processo eleitoral que teve lugar sob o regime autoritário de pós-1964. As análises de dados levantados em diversos momentos levaram a certo esquema interpretativo que pode ser descrito como uma integração de dois modelos bem conhecidos que aparecem na literatura sobre participação política, a saber, o modelo da "centralidade" e o modelo da "consciência de classe"[19]. O primeiro deles propõe uma relação causal entre a intensidade da participação política experimentada pelas pessoas e o grau de "centralidade" de sua posição social, isto é, o grau em que se mostram, tanto objetiva quanto subjetivamente, próximas ou integradas ao "núcleo" do sistema social geral em decorrência da posição ocupada numa série de variáveis, destacando-se a posição de classe ou o status socioeconômico (a dimensão "vertical" da centralidade) e a experiência urbana (sua dimensão "horizontal"): quanto mais alta a posição de classe e quanto maior a integração na vida das cidades, com sua contrapartida de alargamento do horizonte intelectual-psicológico e de maior exposição a informações de todo tipo, tanto maior a participação política. Já o modelo da consciência de classe, de inspiração marxista, vincula a participação política à "intensidade" e "clareza" da consciência alcançada pelos indivíduos de

[19] Ver também Pizzorno, "Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica", a respeito.

pertencerem a certa classe social: maior a consciência de classe (mais intensa, mais clara), maior a participação[20].

A articulação que proponho entre os dois modelos refere-se ao fato de que, pelo menos nas condições brasileiras, os fatores associados com a "centralidade" da posição social geral não só afetam diretamente a participação política (em particular a eleitoral), mas também influem decisivamente sobre a possibilidade de que o modelo da consciência de classe venha ele próprio a atuar, bem como sobre as formas assumidas por tal atuação. A ideia geral – bastante ortodoxa, embora se torne talvez mais precisa ao se transpor nesta linguagem – é a de que as dimensões variadas da centralidade, conjugando-se, definem *contextos* que se mostram mais ou menos favoráveis à operação dos mecanismos sóciopsicológicos e intelectuais previstos pelo modelo da consciência de classe. Além disso, na medida em que a noção de centralidade inclui como dimensão saliente a própria posição de classe, ou fatores intimamente ligados a esta, o condicionamento exercido pelos fatores de centralidade sobre a participação político-eleitoral, ao filtrar-se em parte através dos mecanismos da consciência de classe, não pode deixar de ter consequências para a *direção* ou o *conteúdo* (conformista ou inconformista, conservador ou tendencialmente contestatário) da participação, à parte os efeitos sobre a maior ou menor *intensidade* dela[21].

O resultado geral da teia de causalidade relativamente complexa que aí se vislumbra apresenta alguns traços destacados e relacionados. Em primeiro lugar, é fatal, nas condições da atualidade brasileira, que os membros das categorias sociais economicamente favorecidas sejam, em decorrência de sua posição social mesma, aqueles que manifestam maior grau de consciência de classe em seu comportamento político-eleitoral. São eles, por outras palavras, que mostram percepção mais refinada do universo político, estruturando-o de maneira a estabelecer correspondência mais nítida e coerente entre sua "visão do mundo" ou perspectiva sócio-política

[20] Ibid., p. 261.

[21] Alguns textos do autor em que se discutem mais extensamente essas ideias e as verificações a serem apresentadas em seguida são: "Classes Sociais e Opção Partidária", em Fábio W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime*, São Paulo, Símbolo, l978; "O Eleitorado, os Partidos e o Regime Autoritário Brasileiro", capítulo 10 do presente volume; e (em colaboração com Mônica Mata Machado de Castro) "Regiões, Classe e Ideologia no Processo Eleitoral Brasileiro", capítulo 11 do presente volume.

básica, de um lado, e as posições mantidas com respeito aos diversos itens do debate político de uma conjuntura dada, de outro, bem como dando tradução mais consequente a essa estruturação em termos de opção eleitoral-partidária. Em segundo lugar, os "setores populares" tenderão a apresentar internamente formas de comportamento político heterogêneas e mesmo contrastantes: por um lado, tais setores são, globalmente considerados, aquela categoria que por definição sofre mais direta e maciçamente os efeitos da condição "marginal" ou "periférica" (em termos do modelo da centralidade); mas eles são também a categoria em que o impacto da alteração nessa condição por meio dos processos associados à industrialização e à urbanização mais se fará sentir sobre as disposições relativas à participação política – com a consequência de que se combinarão nessa categoria (por exemplo, de acordo com o caráter rural ou urbano de partes dela) inclinações acentuadamente conservadoras, marcadas por hábitos de deferência, e outras de sentido inconformista e reivindicante.

Ademais, essa combinação, na maior parte dos estratos populares do eleitorado brasileiro e mesmo independentemente, em alguma medida, de tratar-se de meio rural ou urbano, se traduz em algo que poderia talvez ser visto como uma ambivalência fundamental. Por um lado, trata-se aqui de eleitores caracterizados por serem politicamente alheios, com frequência propensos a atitudes de deferência e a se deixarem mesmo impregnar, no plano dos valores verbalizados, pela retórica empregada na propaganda de um regime autoritário como o que existiu até há pouco no país. De maneira não surpreendente, a maioria avassaladora dos que se incluem nessa fração do eleitorado se mostram desinformados e indiferentes com respeito aos grandes temas do debate político-institucional da atualidade brasileira. Mas isso não é tudo. Mesmo aquelas questões que se pode presumir que tenham impacto mais direto em sua vida cotidiana, tais como o custo de vida, estão longe de exibir, nos setores em questão, qualquer relação clara com o comportamento eleitoral. Não obstante, há, de outro lado, marcada e consistente tendência "rebelde" como característica majoritária do eleitorado popular: ela se manifesta, por exemplo, no fato de que, durante a vigência do autoritarismo, uma vez ultrapassado certo limiar de participação sócio-política geral (isto é, uma vez que se deixe a condição de estrita marginalidade, mais marcadamente distinguida por hábitos de deferência social e por total alheamento político, a ser encontrada nos

setores populares rurais e nos extremos de pobreza das populações urbanas), dá-se claramente a tendência ao voto de oposição ao regime.

Assim, no eleitorado popular, em cuja percepção não se integram senão precariamente os diversos aspectos ou dimensões do universo sócio-político, a opção eleitoral oposicionista parece ligar-se antes ao contraste vagamente apreendido entre o popular e o elitista ("pobres" *versus* "ricos", "povo" *versus* "governo"), no qual se traduz uma insatisfação difusa incapaz de articular-se por referência a problemas específicos de qualquer natureza. Por outras palavras: votar na oposição é, para o eleitor em questão, um pouco como "torcer" por um clube popular de futebol – o Flamengo, digamos, para tomar talvez o mais popular deles. Mas o simplismo mesmo das percepções e imagens em que se baseia essa propensão é um fator a emprestar consistência e estabilidade aos padrões de votação popular. Assentada a poeira das perturbações do quadro partidário, vislumbrados, em seguida a cada rearranjo mais ou menos artificial ou imposto desse quadro, os novos contornos político-partidários da contraposição entre "povo" e "elite", volta-se, como no populismo de pré-64 e no MDB de pós-64, ao leito "natural". Temos, assim, uma espécie de "síndrome do Flamengo" que não apenas tende a negar a um regime autoritário como o que controlou o país até 1985 a possibilidade de verdadeira legitimação pela via eleitoral como também faz do populismo, na atualidade brasileira, uma fatalidade, desde que as condições institucionais permitam um jogo político razoavelmente aberto e sensível perante o eleitorado.

Voltemo-nos agora para a questão racial. Como se sabe, o Brasil é uma sociedade racialmente heterogênea, cuja população é parcialmente negra, parcialmente branca e parcialmente de ascendência autóctone (além da imigração de origem asiática), com alto grau de miscigenação e uma ideologia oficial de "democracia racial". Por certo, observa-se a existência de preconceito e discriminação raciais, particularmente contra os negros. Mas parece sustentável que a situação a este respeito é bem diferente – para melhor – da que prevaleceu tradicionalmente, por exemplo, nos Estados Unidos: além do fato de que as linhas de estratificação racial parecem bem menos rígidas no Brasil, não há a memória de ódio racial existente naquele país.

Pois bem. De um ponto de vista normativo, é patente que a existência de preconceito racial e de discriminação baseada em características raciais representa um aspecto odioso da estrutura social brasileira que cumpre combater e suprimir. Aventuro-me a propor, contudo, apesar de reconhecer que se trata de terreno delicado e polêmico, que daí não se segue que a luta pela melhoria das relações raciais no Brasil deva passar necessariamente, como pretendem alguns, pela afirmação de uma identidade negra como tal. Por certo não seria o caso de tomar como modelo a respeito a experiência dos Estados Unidos, onde a amarga memória de ódio racial não permite contemplar como solução plausível para o problema racial senão a de uma espécie de "federação" de grupos raciais, os quais viriam eventualmente a relacionar-se igualitariamente, mas de maneira pelo menos latentemente hostil, "de potência a potência". No caso do Brasil (em parte como decorrência da ideologia de democracia racial e do ingrediente paternalista que tem marcado as relações raciais, apesar do que ambos envolvem também de mascaramento e mistificação), haveria talvez razões para esperar que condições de efetiva igualdade racial viessem a implantar-se sem a passagem pela fase da afirmação beligerante. Evitar a passagem por tal fase pareceria um requisito para que se pudesse aspirar a uma condição "final" em que se tivesse, além da igualdade real, o convívio relaxado e fraterno entre as raças: note-se que, diferentemente do que ocorre com as classes sociais, onde se pode conceber um processo de luta resultando na *eliminação* das classes como tal e na criação de uma sociedade sem classes, no caso das raças a luta deverá ser seguida pela convivência (igualitária, no melhor dos casos) das raças que tenham lutado, se se exclui a hipótese absurda – e racista – da eliminação de qualquer delas. Por certo, pode dar-se o caso de que a criação de uma sociedade racialmente igualitária no Brasil venha a exigir a neutralização de uma identidade racial negativa *já efetivamente existente* entre os grupos de cor, caso em que se tornaria inevitável a passagem pela etapa da afirmação psicossocial da identidade coletiva por parte de tais grupos. Este aspecto envolve, porém, uma questão *empírica* de grande complexidade e com respeito à qual não cabe simplesmente supor que estejamos suficientemente esclarecidos, nem muito menos derivar de tal suposição prescrições problemáticas e que encerram grandes riscos do ponto de vista do objetivo de uma sociedade igualitária *e harmônica*.

Indaguemos agora qual o interesse de tudo isso do ponto de vista de nossa discussão teórica. Se começamos pelas observações relativas ao processo político-eleitoral brasileiro, um ponto a destacar é o de que muito do que se disse deve certamente explicar-se em termos de *identidade.* Isso se aplica especialmente à "síndrome do Flamengo" característica dos setores populares do eleitorado, com respeito à qual a ideia de que o eleitor expressa uma identidade ao votar parece ser a única maneira de dar conta de um padrão que revela a curiosa mistura de amorfismo ou fluidez *e* consistência. Mas note-se que neste caso temos identidade de uma certa *espécie*, que apresenta claro contraste seja, por exemplo, com o caso de determinado tipo de eleitor americano que se identifica fortemente com um dos partidos embora mostrando reduzido grau de sensibilidade e consistência ideológicas, seja com o caso de um suposto eleitor europeu ideologicamente sensível e *issue-oriented*, quer identificado com um partido ou independente. No caso do eleitor de tipo "Flamengo" estamos no nível de identidades sociais espontâneas e rudimentares que não foram trabalhadas politicamente – algo como uma matéria-prima sociológica apenas superficialmente tocada pelas "instrumentalidades" da vida política. De maneira correspondente, há também variados *graus* de política – de sensibilidade e envolvimento políticos – nos três casos, que crescem à medida que passamos do eleitor brasileiro da "síndrome do Flamengo" para o eleitor ideológico e *issue-oriented.* E esse grau diferencial de envolvimento político (estratégico, instrumental...) acha-se obviamente relacionado com questões de natureza cognitiva ou intelectual que são de suma importância do ponto de vista da inserção de determinado ator na vida política.

Mas a identidade está sempre em jogo. Ela está em jogo na "síndrome do Flamengo" em que os "pobres" são contrapostos aos "ricos" e que fornece o terreno para a política populista, da mesma forma que está em jogo na "identificação" herdada com Democratas ou Republicanos, nos Estados Unidos, ou na "identificação" supostamente *issue-oriented* do trabalhador europeu com este ou aquele Partido Socialista. Naturalmente, do ponto de vista da ambivalência da própria identidade com respeito à dicotomia instrumental-expressivo, é importante assinalar que o que varia nesses diferentes casos é o grau em que uma "ideologia política", no sentido de Sartori, se faz presente na situação, assim como o papel que exerce na definição da identidade.

Quando nos voltamos para o problema racial brasileiro, vemos que aí se trata talvez ainda mais claramente de problemas de identidade, pois ser negro, branco ou o que quer que seja numa sociedade racialmente heterogênea parece colocar diretamente uma questão de identidade. Contudo, além da mera observação factual de que uma certa identidade pode encontrar expressão deficiente na arena política e estratégica devido a problemas de natureza cognitiva (observação já permitida pelo caso do eleitor "Flamengo"), no caso das relações raciais encontramos fundamento para questionar *a própria desejabilidade normativa* da tradução estratégica e política de certa identidade (negra) – e mesmo, na verdade, da emergência *social* efetiva daquela identidade como tal.

Um desdobramento crucial de toda essa discussão pode ser formulado em termos de que dizer que a política tem a ver com identidades – como pretendem alguns opositores da abordagem da escolha racional no estudo da política[22] – é dizer demais, por um lado, e muito pouco, por outro. Demais, pois há amplo espaço para o aparecimento de identidades pessoais e coletivas que não são, como tais, políticas em qualquer sentido da palavra que não seja inaceitavelmente fluido. E muito pouco, porque é precisamente a aplicação de *estratégia* (com seus ingredientes cognitivo-instrumentais) a focos latentes ou efetivos, sociais ou individuais de identidade que nos traz ao reino da política. Como fecho destas notas, direi apenas algumas palavras sobre os elos subjacentes aos diversos aspectos dessa proposição e sobre a forma em que se liga com a perspectiva normativa indicada brevemente nos comentários dedicados às relações raciais.

V

A ideia central, que se acha claramente ligada a passos anteriores nesta discussão, é a de que a noção de autonomia pode ser entendida de duas maneiras. Ela pode significar, em primeiro lugar, uma espécie de *afirmação* espontânea do eu. Neste sentido, ela sugere ideias tais como a de uma "personalidade forte", onde o ideal envolvido é o de dar vazão de maneira irrefletida aos impulsos e motivações de qualquer tipo. O segundo sentido é antes o de aut*ocontrole*, onde o principal elemento é precisamente

[22]. Veja-se, por exemplo, Alessandro Pizzorno, "Sulla Razionalità della Scelta Democratica", *Stato e Mercato*, no. 7, abril de l983.

o de reflexividade e lucidez com respeito aos motivos e objetivos próprios e suas relações com objetivos outros e talvez mais importantes a que eventualmente se aspire.

A partir daí, a observação importante a assinalar relativamente às ideias acima esboçadas é o claro vínculo existente entre a autonomia como auto-afirmação, por um lado, e a noção de "adscrição" e de imersão social irrefletida, por outro. Assim, se se admite, numa perspectiva crítica, um ideal emancipatório em que se destacam a reflexividade e a lucidez como componentes indispensáveis da expressão autêntica do eu – vale dizer, se se reclama a extensão da deliberação livre e esclarecida ao próprio plano da definição da identidade e de um correspondente ideal de autonomia –, é então necessário que se busque a *individuação*, ou aquela condição em que se elimine a definição social das identidades e em que qualquer forma mesmo residual de adscrição se torne irrelevante. Isso significa que questões que digam respeito a identidade ou caráter deveriam decidir-se, em última análise, no nível estritamente individual – e leva, do ponto de vista de mecanismos organizacionais ou institucionais, ao requisito de uma forma intransigente de pluralismo na qual as coletividades ou os grupos sociais de qualquer tipo venham a representar apenas o resultado de coalizões voluntárias e necessariamente provisórias e cambiantes de indivíduos livres. Ademais, qualquer esforço de produção deliberada de identidades coletivas deve ser visto com suspeita, tanto mais se se baseia em critérios rigidamente adscritícios – a menos que se constitua em instrumento na própria luta contra fundamentos adscritícios de dominação, caso em que deveria conter um importante elemento de autocrítica e visar claramente, em última análise, à eliminação da relevância social de qualquer atributo ou característica de natureza adscrita.

Portanto, se a política é, do ponto de vista analítico, a esfera por excelência da aplicação de instrumentalidade e estratégia a identidades socialmente dadas de qualquer espécie (e aos interesses ou objetivos que lhes digam respeito), do ponto de vista normativo ela se torna o instrumento que permite neutralizar a operação cega justamente de tais identidades. No limite, teríamos indivíduos livres em busca de seus objetivos lúcidos (*instrumentalidade*, e necessariamente também *estratégia*, de vez que os agentes empenhados em tal busca são múltiplos), mas em condições nas quais o autocontrole enseja a *comunicação* e torna possível mitigar e disciplinar o jogo estratégico. Assim, se absorvida criticamente, a

abordagem da escolha racional, com sua ênfase na individualidade e na racionalidade, termina por fornecer – independentemente de sua acuidade descritiva, que é por certo limitada, e de sua força analítica, que acredito ser apreciável – algo que pode ser visto como um adequado (e apropriadamente "realístico") ponto de referência *normativo.*

RACIONALIDADE, "SOCIOLOGIA" E A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA[1]

I - Introdução

Ao apresentar o jogo do Dilema dos Prisioneiros, os autores por vezes se referem ao estabelecimento de um pacto como algo que viria alterar radicalmente a situação e permitir aos participantes evitar o dilema. A impossibilidade de que os prisioneiros se comuniquem uns com os outros é então vista como característica definidora do jogo: se pudessem comunicar-se, pensa-se, eles estabeleceriam um pacto de cooperação e o dilema desapareceria[2]. Essa é claramente uma suposição falsa. Sob o postulado geral de agentes calculadores guiados pelo interesse próprio, o estabelecimento de um pacto não representaria senão razão adicional para que cada qual agisse egoisticamente e decidisse de maneira a garantir seu interesse. Pois, feito o pacto, o prisioneiro A seria levado a avaliar a situação como envolvendo maior probabilidade de que o prisioneiro B se inclinasse a agir como um "otário" – ou de que B visse a ele, A, como um provável otário.

Essa é, naturalmente, a dificuldade enfrentada pela discutida teoria hobbesiana da obrigação política. Se, por um lado, Hobbes alega basear sua teoria em considerações que envolveriam somente a prudência ou o interesse próprio, ele se defronta, por outro lado, com o dilema da ação coletiva ao tentar associar a transição do estado de natureza para a sociedade civil com o estabelecimento de um pacto. É, assim, levado a recorrer, de modo inconsistente, a uma lei da natureza que disporia que

[1] Trabalho preparado originalmente para o simpósio "Micro-foundations of Democracy", organizado por Adam Przeworski e ocorrido na Universidade de Chicago, de 29 de abril a 1º de maio de 1988. O objetivo central do simpósio era o de avaliar o interesse da perspectiva da escolha racional para os problemas de transições para a democracia e o estabelecimento de pactos democráticos na América Latina. O trabalho foi posteriormente publicado, em inglês, sob o título "Rationality, 'Sociology' and the Consolidation of Democracy", na Série Estudos do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, no. 83, abril de 1991, tendo aparecido em português em *Teoria e Sociedade*, no. 1, 1997. Publica-se aqui com algumas adaptações.

[2] Veja-se, por exemplo, Anatol Rapoport, *Fights, Games and Debates*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1961, pp. 173-4 e 180.

pacta sunt servanda. O interesse próprio por si só não parece capaz de levar a pactos viáveis ou efetivos, e o recurso de Hobbes à coerção pelo Leviatã pode talvez ser visto como expressão equívoca – e ainda assim inconsistente – desse dilema.

Penso ser essa a questão principal a considerar ao se avaliar a utilidade da abordagem da escolha racional para lidar com os problemas colocados pelos processos de transição à democracia em contextos tais como o da América Latina de hoje e com o papel a ser neles desempenhado por pactos de qualquer natureza. Há algo mais em jogo, no entanto: tal questão acaba por expressar as dificuldades centrais, e talvez os limites, da abordagem da escolha racional *como tal* no campo das ciências sociais. Assim, os dois lados da problemática a que somos convidados por Adam Przeworski – o lado "substantivo" de problemas específicos de teoria e pesquisa política e o lado epistemológico – parecem fortemente entrelaçados um com o outro.

Ilustração sugestiva das dificuldades da aposta epistemológica da abordagem da escolha racional, num contexto diretamente relevante para nossas preocupações substantivas, pode ser encontrada na discussão do último livro de Mancur Olson feita em 1984 por Jon Elster, um dos mais importantes paladinos da escolha racional[3]. Olson se ocupa de "coalizões", que têm afinidade óbvia com "pactos". Elster chama a atenção para a articulação tentada por Olson entre o foco analítico apresentado em seu clássico *The Logic of Collective Action* e algumas proposições novas quanto à questão dos determinantes do sucesso da ação coletiva no plano de sociedades de dimensões nacionais. Tais proposições, na leitura de Elster, equivalem a afirmar a importância de um processo estocástico cuja operação, combinada com os mecanismos descritos em *The Logic*, leva Olson a sua conclusão básica, formulada por Elster como segue: "sociedades estáveis acumularão grupos de interesse especiais, os quais convergirão para um subconjunto algo distorcido da população total de grupos de interesse potenciais"[4]. Poucas páginas adiante, já ao final do artigo, Elster afirma que "seria bom se Olson tentasse levar-nos a

[3] Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982. A discussão de Elster está contida em "The Contradictions of Modern Society", *Government and Opposition*, vol. 19, no. 3, verão de 1984.
[4] Ibid., pp. 304-5.

vislumbrar o interior da caixa preta onde tem lugar a formação de coalizões, em vez de apoiar a teoria sobre um processo estocástico dotado de pouco poder explicativo"[5].

Ora, como reconhecido por Elster, Olson repetidamente sustenta estar recorrendo, no plano que caberia designar como "micro", ao argumento introduzido em *The Logic*, onde certamente o autor pretende que *existe* uma teoria da formação de coalizões – a teoria da ação coletiva como subproduto. Além disso, dificilmente se poderá negar que esta última dá expressão aos pressupostos fundamentais da abordagem da escolha racional, devendo provavelmente ser vista como *a* teoria por alguém inspirado por tais pressupostos. É-se levado a perguntar, assim, qual o alcance real da recomendação de Elster no sentido de que se examine o interior da caixa preta da formação de coalizões – e creio que ela redunda, ao cabo, em recomendar uma abordagem convencionalmente sociológica ou psicossociológica, em vez da abordagem da escolha racional. Pois, baseando-se na suposição de racionalidade e numa psicologia correspondentemente esquemática, a escolha racional parece necessariamente "externa" a qualquer "caixa preta" que uma abordagem descritivamente mais rica possa pretender alcançar. Naturalmente, cabem muitas indagações com respeito à transição dos supostos de racionalidade e talvez de motivação egoísta, no nível micro, para os efeitos agregados, no nível macro, de comportamentos que se ajustem a tais supostos. Mas não se vê em que sentido o processo estocástico de que fala Olson, especialmente se combinado aos mecanismos indicados pela teoria da ação coletiva como subproduto, poderia ser descrito como sendo mais misterioso do que as perversões e contradições nas relações entre os níveis micro e macro que residem no próprio núcleo dos esforços teóricos orientados pela abordagem da escolha racional. Sem dúvida, há aqui de fato uma caixa preta – mas a questão decisiva é se ela pode ser aberta com os recursos disponíveis dentro dos limites estritos da abordagem da escolha racional.

II - Alguns problemas epistemológicos básicos

Os pressupostos básicos e mais gerais da abordagem da escolha racional referem-se à intencionalidade ou busca de objetivos e à

[5] Ibid., p. 311.

racionalidade. O modelo correspondente de explicação pode talvez ser resumido pela ideia de alguém que diz "Quero e vou tratar de conseguir". Além do óbvio elemento de volição e de um elemento correspondente de determinação ou engajamento, o modelo inclui também o elemento de uma preocupação com a eficácia, o qual implica cognição e a busca de avaliação lúcida da situação em que a ação irá supostamente desenvolver-se. Claramente, quanto mais informado, deliberado e lúcido for o comportamento ou a ação, mais se realizarão as características desse modelo de explicação.

A motivação para se recorrer a tais pressupostos é com frequência descrita na literatura da escolha racional em termos da busca pelos "microfundamentos dos macrofenômenos". Isso coloca o problema das maneiras alternativas de se estruturar analiticamente o objeto de estudo das ciências sociais, particularmente a tradicional oposição entre "infra-estrutura" e "superestrutura". Uma das formas de se entender essa distinção tende a ligar diferentes tipos de ação a cada nível ou dimensão, de modo que a infra-estrutura seria a esfera da ação "material" ou "econômica" (do "trabalho"), enquanto a superestrutura seria a esfera de um conjunto variado de outros tipos de ação (aqueles relacionados com as ideias, crenças ou valores de natureza mais "elevada", com a religião, o direito, a "cultura" e aspectos afins). Seja qual for o interesse que uma distinção nesses termos possa apresentar de certos pontos de vista, é bem claro que ela se presta a muitas confusões. Em um caso, as "ações reais", vistas como infra-estrutura, são opostas à superestrutura das ideias, valores e crenças como tal – como se pudesse haver ação de qualquer tipo sem a presença destes últimos elementos. Outra forma de se ver a mesma dicotomia, na qual ocorre certa *inversão* na concepção das relações entre ação e estrutura, é a que caracteriza a perspectiva "determinista" nas disputas marxistas em torno de determinismo e voluntarismo: aqui, o contexto social "objetivado" da ação ganha precedência sobre a própria ação e a explica. De qualquer modo, tendo em mente os meandros da oposição entre infra-estrutura e superestrutura, pareceria pelo menos tão legítimo falar dos "macrofundamentos do microcomportamento" quanto dos "microfundamentos dos macrofenômenos" do lema da escolha racional.

Naturalmente, a questão central envolvida é a da direção da causalidade, traduzindo-se em termos de onde encontrar os "fatores" cruciais ou a que área ou dimensão da realidade social atribuir algum tipo

de privilégio causal. Mas as relações entre o esforço analítico de apontar a causalidade, de um lado, e, de outro, a distinção entre "ação" e "estrutura" (vista esta última como uma espécie de foco "objetivo" de causação) parecem bem mais difíceis de estabelecer corretamente do que se tende a acreditar em qualquer leitura apressada de tais dicotomias. É certamente possível argumentar, como o faz Elster, em favor de uma distinção na qual o nível do comportamento intencional opõe-se ao nível da causalidade (objetiva) – por sua vez dividida por Elster em "causalidade subintencional" e "causalidade supra-intencional", esta referindo-se à feição causal exibida pela interação entre atores intencionais (contradições sociais, efeitos de agregação ou composição etc.)[6]. Mas penso que, adequadamente compreendido, o pressuposto de intencionalidade e racionalidade leva necessariamente, por si mesmo, ao estabelecimento de uma ligação indelével entre esses diferentes aspectos, vistos quer como "dimensões" da realidade social, quer como "mecanismos causais". Há claramente um sentido em que a ação "causa" a estrutura social, assim como há um sentido igualmente claro em que a ação é moldada e condicionada (e portanto "causada", ao menos num sentido flexível da palavra) por seu contexto. Assim como a ação produz estrutura ("congela-se", por assim dizer, em estrutura), assim também a estrutura (como o *contexto* da ação) "racionaliza" a ação e a torna inteligível como tal. Pois a estrutura, em sua conexão com os mecanismos ligados tanto à causalidade subintencional quanto à supra-intencional, é uma referência indispensável na caracterização da *efetividade* e da própria *racionalidade* da ação.

Isso pode parecer trivial em certa leitura, mas tem, na verdade, ramificações importantes. Assim, muito da disputa entre a escolha racional e as abordagens "convencionais" ("sociológicas") pode ser visto como redundando no confronto entre dois tipos de modelos ontológicos da realidade social que se distinguem um do outro de acordo com o status atribuído ao contexto da ação, particularmente tudo aquilo que torna o contexto sociologicamente interessante – e, deve-se acrescentar, tudo aquilo em que um contexto sociologicamente interessante concorre para definir os próprios *sujeitos* da ação. Mas não se fará progresso real no nível

[6] Veja-se Jon Elster, "Causality and Intentionality: Three Models of Man", apêndice 2 do capítulo 5 de *Logic and Society*, Nova York, John Wiley & Sons, 1978. Ver também Jon Elster, *Explaining Technical Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, parte 1, "Modes of Scientific Explanation".

epistemológico a não ser que se compreenda com clareza que os problemas autênticos que se apresentam nesse nível não são redutíveis à questão de se recorrer ao modelo ontológico apropriado.

O problema epistemológico realmente relevante pode ser introduzido por referência ao trabalho de Jean Piaget, embora o próprio Piaget tenha sido levado, acredito, a alguns erros importantes a respeito. Como se sabe, Piaget aplica a distinção estabelecida por Ferdinand de Saussure entre o "diacrônico" e o "sincrônico" ao problema da explicação sociológica[7]. A dimensão diacrônica se liga a problemas de gênese e causalidade, ao passo que a dimensão sincrônica tem a ver com relações atemporais e necessárias de implicação lógica. Contudo, uma importante ambiguidade se introduz no uso que faz Piaget da distinção no tocante ao pensamento sociológico. Por um lado, a sociologia (como a ciência da sociedade, por oposição às ciências exatas e naturais) é vista como uma disciplina na qual esse dualismo adquire especial relevância por duas razões associadas, onde encontramos certa articulação entre aspectos substantivos e metodológicos análoga ao contraste entre ontologia e epistemologia que se acaba de mencionar. Em primeiro lugar, o dualismo diz respeito ao *conteúdo* do pensamento sociológico, que deve dirigir-se a aspectos da realidade social relacionados tanto com ações efetivas quanto com fenômenos tais como normas, valores e signos – alguns diriam, com a "infra-estrutura" e a "superestrutura". Em segundo lugar, o dualismo se daria também na *estrutura formal* daquele pensamento, que é apresentada como mais "causal" na medida em que se refere às ações efetivas de onde adviriam os fatos sociais e como mais "implicativa" na esfera correspondente a normas, valores e signos. Em consequência, afirma Piaget, a sociologia "oscila" entre a causalidade e a implicação, e a "passagem do causal ao implicativo" é associada às "dificuldades inerentes às explicações sociológicas"[8].

Ora, a ambiguidade que aí aponto deriva do fato de que a esfera das relações de implicação ou da lógica, de acordo com as conclusões do trabalho desenvolvido pelo próprio Piaget ao longo de toda a sua vida, nada mais é que a transposição, para um nível virtual ou simbólico, de operações

[7] Jean Piaget, "La Pensée Sociologique", em *Introduction à l'Épistemologie Génétique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1950, t. III.
[8] Cf. Jean Piaget, "A Explicação em Sociologia", em *Estudos Sociológicos*, Rio de Janeiro, Forense, 1973, pp. 49-52.

que são inicialmente operações *concretas*, ou *ações reais* – traço este que diz respeito ao caráter "operacional" do conhecimento em geral, e da lógica em particular, destacado pela sócio-psicologia da inteligência e pela "epistemologia genética" de Piaget. Assim, é certamente adequado dizer, à luz dos próprios pressupostos e descobertas de Piaget, que o desafio ou o objetivo para qualquer tipo de explicação ou de conhecimento é precisamente a "passagem do causal ao implicativo", e a sociologia não é de forma alguma peculiar nesse aspecto.

Como se obtém tal "passagem"? É essa a indagação decisiva, e o trabalho de Piaget contém resposta clara e persuasiva para ela: estamos no nível do implicativo, ou no nível "operacional", quando o sujeito do conhecimento é capaz de "manipular" objetos de qualquer natureza de maneira tal que se assegure algum tipo de "reversibilidade" nas manipulações – ou "operações" – realizadas. O ponto em que Piaget se confunde é o de que, contrariamente ao que sugere nos textos citados acima, não há razão para se sustentar que deveríamos ter alguma mudança nesse critério básico de acordo com a natureza dos objetos – em particular, de acordo com seu caráter aparentemente menos ou mais "temporal", genético ou diacrônico. O critério se aplica quer estejamos lidando com objetos propriamente materiais ou com *eventos* físicos ou de qualquer outro tipo, incluindo os eventos históricos e, portanto, também as ações "efetivas" ou "reais" executadas por agentes humanos. Na verdade, o ponto crucial da ideia da transposição de ações reais para um nível virtual ou simbólico (que Piaget usa para definir a própria lógica) é que a temporalidade inerente aos eventos e objetos reais, donde resultam suas constantes mudanças de estado, seja substituída por características e relações atemporais (a expressão "sincrônico" certamente não é de todo apropriada) que derivam diretamente de tais manipulações – e é disso que se trata com a "reversibilidade", a qual tem a ver com a construção do objeto permanente que, como tal, se mostra passível de ser manipulado em operações reais ou virtuais. Como escreve Piaget com relação ao crucial conceito lógico e matemático de "grupo", "a reversibilidade característica do grupo supõe a noção de objeto, e vice-versa"; exemplificando com os rudimentares mecanismos de grupo que se dão no nível sensório-motor, lembra Piaget que "encontrar um objeto novamente é encarar a possibilidade de um retorno (por meio de deslocamento, seja do objeto ou do próprio corpo): o objeto nada mais é que o elemento invariante devido à composição

reversível do grupo”[9]. De qualquer modo, um ângulo complementar e importante do problema é que o implicativo ou lógico tem a ver com as ações reais ou virtuais *do próprio sujeito do conhecimento*, e não com quaisquer propriedades dos objetos ou coisas sobre as quais essas ações são executadas. Eis uma formulação sintética desse aspecto fornecida pelo próprio Piaget a propósito do conceito de grupo: “...o conceito de grupo é obtido (...) por um modo de pensamento característico da lógica e da matemática moderna – a ‘abstração reflexiva’–, que não deriva propriedades das *coisas*, mas sim de nossas maneiras de *agir sobre as coisas*, as operações que efetuamos sobre elas; ou antes, talvez, das diversas maneiras fundamentais de *coordenar* tais atos ou operações – ‘unir’, ‘ordenar’, ‘colocar em correspondência de um a um’ e assim por diante”[10].

Ora, o método científico consiste na aplicação da lógica (portanto, do tipo especial de abstração que se refere as nossas próprias operações) ao caso específico de nossa “manipulação” das “coisas” de um certo tipo (campo de conhecimento). O aspecto nomológico da ciência, é claro, liga-se diretamente a isso: ele se relaciona com a possibilidade de se *reproduzir* certo evento ou associação de eventos e, assim, de se *eliminar*, no limite, o que quer que possa haver de fortuito (emergente, “temporal”, diacrônico) na ocorrência correspondente. E a possibilidade de controle intersubjetivo dos resultados alcançados no trabalho científico é também dependente do seu caráter nomológico assim entendido – e portanto da possibilidade de manipulação passível de ser reproduzida e transformada, consequentemente, em operação “atemporal” ou “reversível”.

Por sua vez, recorrer ao método científico no campo específico dos problemas sociais significa aplicar a lógica (de novo, aquele tipo de abstração que se refere às nossas próprias ações ou operações) à nossa “manipulação” de uma “coisa” que acontece corresponder a nossas próprias ações. Em consequência, podemos ter, nesse caso, uma *dupla reflexividade*: praticamos manipulações e construímos teorias, e ocasionalmente refletimos sobre tais manipulações e construímos métodos e abordagens, buscando explicar as ações das pessoas – explicação que inevitavelmente incluirá como componente crucial o nexo que os próprios sujeitos atuantes atribuem ao seu comportamento. E o “nexo” de nossas próprias explicações

[9] Cf. Jean Piaget, *Psicología de la Inteligencia*, Buenos Aires, Psique, 1960, p. 152.
[10] Jean Piaget, *Structuralism*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1971, p. 19.

não apenas tem diretamente a ver com o nexo tal como percebido pelos próprios agentes, mas na verdade só será satisfatório como tal na medida em que nossas manipulações venham a revelar que existe regularidade ou obediência a leis na ocorrência deste.

Tudo isso me parece ter consequências claras para a disputa entre a escolha racional e a “sociologia” convencional. Deixarei de lado a questão da possibilidade de efetiva “manipulação” na esfera da sociedade, questão esta que pode ser tomada aqui como de natureza meramente técnica e como passível de ter toda uma gama de soluções, que vão desde a produção de observações quantitativas, e talvez estritamente reprodutíveis, até algum tipo de trabalho historiográfico “contrafatual”, por exemplo. Há outros aspectos, porém, que podem ser mais importantes do ponto de vista de nossa discussão.

O primeiro deles diz respeito ao problema da nomologia. Seu interesse poderá ser apreciado se considerarmos a curiosa simetria de certa acusação que reciprocamente se fazem os dois lados da atual disputa e que aparece, por exemplo, em dois trabalhos de Barry Hindess e Adam Przeworski. Assim, Hindess acusa os modelos da escolha racional de aderir a um postulado de “homogeneidade”, em decorrência do qual “formas estilizadas de cálculo racional são definidas como correspondendo a todos os atores dentro de cada categoria de atores reconhecida no modelo” (todos os eleitores, todos os partidos, todos os empresários), o que implicaria “determinismo estrutural”[11]. Por seu turno, Przeworski, que rechaça “a concepção psicossociológica do comportamento como execução de normas interiorizadas”, acusa os funcionalistas (incluindo os funcionalistas marxistas) de ver “todo comportamento individual como um ato de execução da sociedade interiorizada, com a implicação de que todas as pessoas expostas às mesmas normas e valores deveriam se comportar da mesma maneira”[12].

Examinada a partir da perspectiva que aqui procuro esboçar, essa estranha troca da mesma acusação pode ser vista como expressão equívoca de problemas fundamentais e reduzida em sua importância. As

[11] Barry Hindess, “Rational Choice Theory and the Analysis of Political Action”, *Economy and Society*, vol. 13, no. 33, pp. 263 e 267.
[12] Adam Przeworski, “Marxism and Rational Choice”, *Politics & Society*, vol. 14, no. 4, 1985, p. 382.

"regularidades" a que temos de recorrer nas ciências sociais se referem necessariamente ao comportamento de *atores* dentro de *ambientes* (estes últimos incluindo, naturalmente, além de aspectos materiais, também aspectos sociais, sóciopsicológicos etc.). Em princípio, é possível começar, em nossas "manipulações" analíticas à procura das fontes de regularidade nas ações, quer das características dos ambientes que de alguma forma constrangem os atores, quer das características dos próprios atores. Em qualquer caso, porém, a referência ao outro pólo é inevitável, e haverá sempre pressupostos restritivos e "homogeneizantes" em qualquer nível analítico dado. As constrições de um ambiente supostamente homogêneo podem operar diferentemente sobre diferentes indivíduos (por exemplo, certas normas são mais plenamente interiorizadas por alguns indivíduos do que por outros) – e o problema científico consistirá em grande medida em estabelecer *categorias* de indivíduos nas quais essa operação diferencial se dê (por exemplo, indivíduos mais ou menos racionais, ou mais ou menos capazes de processar autonomamente informação relevante de vários tipos para decidir que princípio de ação adotar). Ao revés, indivíduos que se supõe serem, digamos, homogeneamente racionais irão agir diferentemente de acordo com diferenças existentes em seus ambientes – e o problema científico consistirá então em estabelecer *categorias* de ambientes que possam responder por tal comportamento diferencial. Observe-se, além disso, que esse procedimento de homogeneização é, em qualquer caso, um passo necessário no esforço de se recuperar o *nexo* do comportamento – aos olhos do agente e, consequentemente, também do ponto de vista do analista. É possível sustentar, assim, que a explicação completa irá requerer um procedimento circular de ida e volta entre ação e contexto, ou entre "micro" e "macro". Raymond Boudon sustentou de maneira convincente, há alguns anos, a necessidade dessa circularidade, apesar de derivar para certas confusões e posições insustentáveis com respeito ao que denuncia como "o preconceito nomológico"[13].

Mas há algo mais em tudo isso. Consideremos novamente a distinção de Piaget entre o genético ou diacrônico e o implicativo ou sincrônico. É bastante claro que, apesar de a dimensão implicativa (ou a própria lógica) ter suas bases, em última instância, nas "ações reais", ela na verdade diz

[13] Raymond Boudon, *La Place du Désordre*, Paris, Presses Universitaires de France, 1984, especialmente capítulos 2 e 3.

respeito a certa maneira específica de conceber a ação, a qual permite a reversibilidade e requer a ideia do objeto estável e passível de manipulação, por contraste com as mudanças de estado e "alguma espécie de fluxo heracliteano", para utilizar outra expressão de Piaget[14]. Naturalmente, não há razão para que a ação seja necessariamente concebida nesses termos: ela pode igualmente ser pensada como correspondendo a impulso, irrupção e emergência, ou como ligada à espontaneidade e ao caráter fortuito que são próprios do nível do genético ou diacrônico. Mas parece inegável que o ideal de conhecimento científico se acha inevitavelmente associado à lógica e ao implicativo e portanto se *opõe*, nesse sentido, ao "genético" de Piaget. Este, em última análise, não é senão o fluxo a ser de alguma forma suspenso e manipulado na explicação científica. Não há "explicação genética" a menos que a própria gênese seja transformada em "implicação" por meio de tal manipulação – donde a consequência de que a "explicação histórica" só será explicação real se for de fato explicação sociológica (ou, de qualquer modo, implicativa e nomológica). E a explicação sociológica de que fala Piaget não "oscila" entre causalidade e implicação mais do que qualquer outro caso de explicação (de fato, *nenhuma* explicação oscila). Naturalmente, existe a possibilidade de se conceber um tipo de "causalidade objetiva" afim à ideia do genético em oposição à do implicativo, assim como podemos conceber a ação como fluxo irreversível – e as tradicionais confusões quanto às relações entre "causação" e "indução" (ou entre "nexo" e "regularidade") na explicação científica estão claramente ligadas a isso[15].

[14] Piaget, *Structuralism*, p. 20.

[15] Esse ponto sugere a conveniência de se distinguir entre dois sentidos em que a ideia de um "nexo" explicativo pode ser entendida: em primeiro lugar, a noção de nexo como algum tipo de "mecanismo" que pode ser realmente manipulado ou mostrado em funcionamento; em segundo lugar, a noção de nexo como fluxo irreversível ou "causação", mais claramente ligada ao "genético" ou "diacrônico" de Piaget. Naturalmente, muitos problemas sociocientíficos interessantes e mesmo cruciais emergem em conexão com este último sentido, e de fato me parece importante recuperar a noção de nexo como causação e *resistir* ao componente irracionalista da moda que se inclina a denunciar pecados tais como o "evolucionismo" e as "concepções lineares": em muitos casos, a explicação requer que sejamos capazes justamente de indicar a "linearidade" que um processo de fato exibe. Mas a qualificação indispensável é que, para que tal explicação seja satisfatória, ela não pode deixar de ser nomológica e implicativa – mesmo se apenas "contrafatualmente", isto é, por meio da "produção" artificial de uma pluralidade de instâncias a serem "observadas" ou mediante a "manipulação" virtual ou imaginária de uma dada instância. Alguma elaboração dessas ideias, em conexão com questões como o anti-historicismo de Popper e as teses de Perry Anderson sobre a "singular" concatenação entre o feudalismo e o universo clássico na

Mas tais concepções ontológicas não são mais que certa maneira especial de formular o problema ou desafio que o trabalho científico tem de enfrentar: o problema de como dar conta (implicativamente...) das “causalidades”, “gêneses” ou ações espontâneas em questão[16]. E a oposição entre intencionalidade e causalidade no campo das ciências sociais perde muito de sua agudeza: do ponto de vista da atribuição implicativa de causalidade (que é uma operação lógica e, como tal, implica em si mesma a ideia de um sujeito que manipula objetos), tanto a intencionalidade subjetiva como a causalidade (ou causação) objetiva colocam o mesmo tipo de desafio. Percebe-se, assim, que existem bases sólidas para a assimilação feita por Hempel entre a “explicação causal” e a explicação dedutiva e nomológica como tal, pois não há como lidar analiticamente com a causalidade sem implicação e nomologia – e, desse ângulo, pode-se ver que a intenção subjetiva como “causa” da ação é tão “objetiva” quanto qualquer causa supostamente objetiva que essa ação possa ter.

Uma das consequências disso para a disputa entre escolha racional e “sociologia” parece claramente favorável à escolha racional em alguma de suas versões mais ortodoxas: naturalmente, não faz sentido pretender recuperar o aspecto emergente e irreversível da ação concreta *como tal* – e a afinidade do caráter “operacional” do conteúdo lógico do método científico com a racionalidade torna o pressuposto de racionalidade com relação ao objeto *ativo* das ciências sociais não só natural mas também, em minha maneira de ver, impossível de evitar. Mas um decisivo contraponto a isso pode ser formulado em umas poucas proposições relacionadas. Em primeiro lugar, se vamos adotar um esquemático conceito “operacional” de ação em termos de racionalidade, uma forma óbvia de se “manipular” a ação é a manipulação do *contexto* ou ambiente da ação; portanto, renunciar, em nome da racionalidade, ao objetivo de se recuperar diretamente a ação como ebulição e espontaneidade não é equivalente a desistir do objetivo de se recuperar a riqueza e a complexidade do contexto da ação. Pois a ação será

produção do capitalismo, pode ser encontrada em “Mudança, Racionalidade e Política”, capítulo 1 do presente volume.

[16] Assim, estou certamente de acordo com Adam Przeworski (“Micro-foundations of Pacts in Latin America”, manuscrito, março de 1987, p. 2; ver nota 26 de “Para Pensar Transições: Democracia, Mercado, Estado”, neste volume, para esclarecimentos a respeito desse texto) quanto a que precisamos de “formalismos”, e não vejo qualquer razão para que tais formalismos sejam descritos negativamente como “vazios”.

tanto mais racional quanto maior for o grau de sofisticação de sua dimensão *cognitiva*, isto é, a quantidade de informação processada com relação tanto a seu ambiente “objetivo” quanto à subjetividade dos próprios agentes. De maneira correspondente, a “manipulação” metodológica ou analítica associada à ideia de racionalidade torna-se interessante (e, deve-se presumir, recompensadora) nas ciências sociais à medida que passamos a manipular aspectos cada vez mais complexos da articulação entre ator e ambiente na ação racional. Pois, despido de tais complexidades, é possível ver que o modelo de ação “racional” se mostra necessário para o estudo do *comportamento* em geral, e de fato exibe melhor adequação ao caso do comportamento animal do que ao caso do comportamento humano e social. Essa avaliação certamente se aplica à concepção básica e antes tautológica de racionalidade em que ela é tomada como equivalente ao comportamento intencional por si mesmo, o qual inclui apenas um mínimo de cognição a ser encontrado, poder-se-ia sustentar, na vida (animal) como tal.

Assim, para resumir, certamente há um sentido no qual, de acordo com os postulados mais ortodoxos da escolha racional, a *ação*, ou o comportamento intencional orientado para a eficácia e incluindo necessariamente uma dimensão cognitiva ou de processamento de informações (isto é, o comportamento *racional*), é um pressuposto inevitável de qualquer tentativa consequente de explicação nas ciências sociais – e pode, correspondentemente, ser vista como fornecendo uma “base” para tudo o que seja “estrutural” (no sentido da objetivação supra-intencional) na sociedade. Mas não me parece possível derivar daí legitimamente o objetivo de se *inventar* a sociedade a partir de meros indivíduos calculadores, ou de se *deduzir* aquela a partir destes. Pois a ação é ela própria necessariamente contextualizada (assim como os atores e seus objetivos ou preferências são em grande parte socialmente determinados); daí que a avaliação da ação do ponto de vista da eficácia e da racionalidade envolva a inevitável referência à situação ou ao ambiente em que ela tem lugar (e a definição apropriada da situação inclui certos traços cruciais da subjetividade dos atores). E, assim como a ação pode ser mais ou menos racional segundo o volume de informações processado pelo sujeito da ação com respeito à situação em que se encontra, assim também a avaliação de sua racionalidade será mais ou menos adequada segundo a riqueza e a sofisticação da informação de que disponha o analista com respeito à situação em que a ação se desenvolve.

Ora, é bem claro que as exigências assim estabelecidas para a explicação adequada não podem ser atendidas pela abordagem da escolha racional no que ela tem de distintivo, e os recursos das disciplinas sociocientíficas "convencionais" são sem dúvida necessários para lidar apropriadamente com o contexto social da ação racional, e portanto com a própria ação racional ou a racionalidade como tal. Além disso, pode-se perceber, de um ponto de vista algo diferente, que isso envolve uma avaliação mais sóbria e adequada do que cabe esperar da ciência social. Assim como a física não explica a matéria em si mesma e a biologia não explica a vida como tal, assim também o objetivo da ciência social não é – em contraste com o que parecem supor muitos teóricos da escolha racional – o de explicar a sociedade como tal. Não é necessário, portanto, adotar os postulados ontológicos do "estado de natureza" com os quais o "individualismo metodológico" é frequentemente identificado, pelo menos implicitamente, na literatura relevante. A receita consistiria, antes, na combinação entre o recurso ao indispensável equipamento analítico fornecido pelos supostos de intencionalidade e racionalidade e uma "ontologia" que é *social* desde o começo e admite todos os elementos sociológicos e psicossociológicos que são postos de lado no esforço de abstração dos teóricos da escolha racional: normas, instituições de natureza variada em diferentes fases do processo de se consolidarem como tal, lealdade ou solidariedade interpessoal e intergeneracional e assim grupos de diversos tipos, articulação da definição das identidades pessoais com os variegados processos de constituição de identidades coletivas que, por sua vez, podem eles próprios fracassar ou exibir diferentes graus de êxito, e assim por diante[17].

III - Normas, autonomia e a dialética do institucional:

Com o objetivo de tentar esclarecer minha posição sobre alguns problemas epistemológicos básicos, até agora me restringi em grande parte a certo contraste entre ator e ambiente. No entanto, se passamos para a

[17] Essas ideias são elaboradas em Fábio W. Reis, *Política e Racionalidade: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Crítica da Política*, Belo Horizonte, Edições RBEP, 1984; ver também "Mudança, Racionalidade e Política", neste volume. Em "Marxism and Rational Choice", Przeworski também se mostra crítico a respeito dos postulados ontológicos da escolha racional.

dimensão política substantiva de nosso tema, temos de considerar as questões que decorrem do fato de que há uma *pluralidade* de atores, e somos levados à interação *estratégica*. Nessa ótica, a intencionalidade e o comportamento orientado pela busca de objetivos são talvez adequadamente descritos como assumindo a forma da promoção de *interesses*, se concordamos em aplicar esse termo, aceitando a sugestão de Jurgen Habermas, a alguma forma de *afirmação de si* na interação com outros, e portanto a relações envolvendo confrontação e conflito real ou potencial[18].

Ora, os pactos têm a ver com o objetivo de se regular justamente esse tipo de interação, mitigando seu conteúdo potencialmente beligerante. Isso só pode ser conseguido dando-se algum tipo de tradução ou expressão *institucional* à interação estratégica. Parte importante da concepção ortodoxa sobre o que esperar da escolha racional com respeito ao problema se resume em recuar diretamente ao ponto de vista de algumas teorias clássicas do contrato social: como seria possível basear em considerações de natureza estritamente prudencial ou de interesse próprio por parte de agentes racionais o estabelecimento e a duradoura eficácia dos "pactos", "constituições" ou qualquer instituição social e política que eventualmente represente uma solução para o problema.

As dificuldades começam a surgir quando voltamos a atenção para a dupla natureza da dimensão institucional da vida social, que se revela na profunda ambivalência que marca a noção do institucional e as expressões que lhe correspondem na literatura das ciências sociais. Enquanto, por um lado, "institucional" ou "institucionalizado" aponta para o aspecto ou plano "artificial" da realidade social, que é visto como suscetível de manipulação deliberada e de esforços de "institution-building" (e que se costuma designar depreciativamente como o "meramente institucional" por ser visto, em correspondência com essa artificialidade, como de alguma forma menos "real" ou importante), aquelas duas palavras são elas mesmas usadas, por outro lado, para indicar os traços da vida social que se ligam à ideia

[18] Veja-se, por exemplo, Jurgen Habermas, *Théorie et Pratique*, Paris, Payot, 1975, vol. II, pp. 104-5. Alessandro Pizzorno ("Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica", *Quaderni di Sociologia*, vol. 15, nos. 3-4, julho-dezembro de 1966) apresenta uma concepção dos interesses e suas relações com a solidariedade que é estritamente paralela às ideias de Habermas e precede-as por vários anos.

durkheimiana da *coerção social*, isto é, que dizem respeito à sociedade em seu caráter "objetivo" e "opaco", no qual ela aparece como pronta e acabada e como externamente coercitiva aos olhos dos indivíduos. Em outros termos: a própria noção do institucional expressa novamente a ambivalência das relações entre "infra-estrutura" e "superestrutura", e temos o institucional tanto como o *contexto* da ação quanto como o *objeto* da ação. Mas talvez o desafio crucial, de um ponto de vista prático, resida precisamente na dialética entre essas duas dimensões do institucional: com efeito, os "objetos" de manipulação institucional (uma regra, um procedimento, uma constituição) só são "propriamente" designados como instituições quando chegam a exibir a consistência, a objetividade e o caráter coercitivo do institucional como contexto. Caso contrário, não são senão os produtos "artificiais" e mais ou menos irrelevantes de exercícios fúteis. Naturalmente, o *tempo* é um elemento crucial dessas relações, pois a transformação de criações artificiais em instituições reais exige uma espécie de "maturação" que não pode ocorrer sem a passagem do tempo. Mas observe-se sobretudo que a ação política, se entendida como ação *construtiva* por oposição ao mero embate de interesses conflitantes, acha-se necessariamente inserida nessa dialética: desdobrando-se fatalmente no nível do institucional como objeto e – como qualquer ação humana – no presente, ela envolve sempre uma aposta inerentemente precária quanto ao futuro e à "impregnação pelo contexto" que caracteriza as instituições reais.

Ora, a esfera dos esforços dirigidos à institucionalização, ou da ação política em sua forma construtiva, aparece sob certa luz como sendo também a esfera por excelência do deliberado e intencional na política – certamente isso se aplica a ela em maior medida do que à esfera da ação estratégica rotineira, pois a ação de construção institucional implica agir sobre o próprio contexto da ação estratégica. Constata-se, assim, de maneira talvez surpreendente, que a esfera da ação institucional corresponde inquestionavelmente àquilo que tende a ser descrito em termos de microcomportamento na literatura da escolha racional. Embora tenhamos apontado as dificuldades da postura que liga a oposição micro-macro a "fundamentos" epistemológicos, a ideia do comportamento dirigido à construção institucional como "microfundamento" pode parecer particularmente estranha, se considerada do ponto de vista substantivo da teoria política.

Não obstante, penso ser esta a indagação central: qual a utilidade dos pressupostos característicos da abordagem da escolha racional quando as questões colocadas envolvem necessariamente não apenas uma perspectiva mais ampla de tempo, mas também certos conteúdos que, estando associados à passagem do tempo, encontram-se profundamente impregnados de ingredientes sociológicos e sóciopsicológicos próprios do institucional como contexto.

Uma questão particularmente importante com respeito ao tema das instituições tem a ver com o ingrediente *normativo* inerente a elas, o qual introduz vários desdobramentos complicados do ponto de vista da contribuição da escolha racional para a compreensão de nossos problemas substantivos. Naturalmente, a ideia do institucional como objeto aponta antes de mais nada para o empenho de criação de normas, enquanto a ideia do institucional como contexto aponta para normas que venham realmente a "enraizar-se" na sociedade e a tornar-se efetivas como tal. Ora, as normas têm uma característica perturbadora, que está claramente relacionada à dialética do institucional que acabo de descrever. Por um lado, elas são certamente um importante fator de "causação" objetiva na sociedade. Esse é o aspecto salientado no fato de que o "comportamento orientado por normas" tende a ser oposto ao comportamento racional no atual confronto de abordagens nas ciências sociais. Em termos da distinção proposta por Elster entre o nível da intencionalidade e os de dois tipos de causalidade, a causalidade "subintencional" e a "supra-intencional", é provavelmente apropriado dizer, com referência a esse aspecto, que as normas são um elemento destacado do nível da causalidade supra-intencional, ao lado daqueles elementos que dizem respeito mais diretamente aos efeitos agregados do comportamento de agentes numerosos. Uma importante questão quanto a isto, que sem dúvida está longe de ter sido decidida, é a de até que ponto seria necessário supor a presença de um elemento estocástico no estabelecimento e na operação da dimensão normativa da sociedade. É interessante observar, por exemplo, que Piaget, nos textos (citados acima) dedicados ao problema da explicação sociológica dentro do marco representado pelo contraste entre o causal ou genético e o implicativo, atribui às normas um status ambíguo ou intermediário: ele as descreve como fazendo parte do domínio das "regulações", que se distinguem justamente pela presença de um ingrediente probabilístico, por oposição ao domínio mais propriamente causal dos "ritmos", de um lado, e ao domínio

integralmente implicativo dos “grupos”, de outro[19]. Naturalmente, na medida em que os pactos e coalizões sejam compreendidos como necessariamente envolvendo normas, o adequado esclarecimento de tais questões terá consequências para o problema do papel dos pressupostos relativos à operação de processos estocásticos na explicação da formação de coalizões – o problema a respeito do qual vimos anteriormente Elster em desacordo com Olson.

Por outro lado, no entanto, as normas são inegavelmente parte do *intencional*, e na verdade desempenham papel importante e mesmo especial como um elemento de intencionalidade. Seja-me permitido insistir um pouco mais com Piaget, que não deixa de chamar atenção para o fato de que, além de serem “regulações”, as normas pertencem também ao nível do implicativo: elas são, obviamente, um objeto possível de relações de implicação, o que se mostra de forma mais cabal na formalização que caracteriza o campo do direito[20]. Em clara relação com esse caráter implicativo através de sua relevância para a hierarquização de cadeias de fins e meios e de princípios de ação, dá-se o fato de que as normas são indispensáveis para a *autonomia* – e esta, naturalmente, é a intencionalidade levada a sua máxima fruição.

Certa ambiguidade se introduz a esta altura, associada a uma dualidade de significados da própria noção de autonomia. Em primeiro lugar, “autonomia” pode significar uma espécie de espontânea *afirmação de si*. Nesse sentido, a noção sugere ideias tais como a de uma “personalidade forte” ou um “caráter forte”, envolvendo a suposição de que as ações correspondentes expressem de maneira irrefletida os sentimentos, impulsos ou motivos de qualquer natureza. O segundo sentido, porém, é antes o de auto*controle*, onde o principal componente é justamente o elemento de reflexividade e lucidez quanto aos motivos ou objetivos próprios de caráter mais limitado ou tópico e sua relação com outros objetivos ou ideais talvez

[19] Cf. Piaget, “A Explicação em Sociologia”, pp. 41 e seguintes e especialmente 60 e seguintes. É interessante observar a respeito que, em tentativa recente de estudar o surgimento e a estabilidade das normas do ponto de vista da teoria dos jogos, Robert Axelrod reconhece a natureza “inerentemente probabilística” da abordagem, de onde decorrem problemas para o uso da matemática e a necessidade de recorrer a técnicas de simulação por computador. Ver Robert Axelrod, “An Evolutionary Approach to Norms”, *American Political Science Review*, vol. 80, n. 4, dezembro de 1986, especialmente p. 1098.

[20] Piaget, “A Explicação em Sociologia”, pp. 60 e seguintes.

mais importantes ou de maior alcance – isto é, a ideia de que o agente seja, em última análise, o autor de suas próprias normas, ideia esta que se acha contida na própria etimologia da palavra “autonomia”.

De um ponto de vista afim à ética e à filosofia política, parece provável que teríamos acordo quanto à necessidade de atingir algum tipo de equilíbrio entre esses dois sentidos de autonomia. Eles surgiriam aí como dimensões de um conceito adequado de autonomia, onde os dois aspectos se combinariam em medidas apropriadas como requisitos da autonomia real – o aspecto de intencionalidade motivada (e, no limite, impulsiva e talvez “cega”) e o de autocognição e controle. O que importa, porém, é que essas complexidades do conceito de autonomia *são* politicamente relevantes e mesmo cruciais – e que elas resultam em um desafio decisivo para o uso a ser feito do conceito de racionalidade e, assim, para a escolha racional em suas aplicações a problemas políticos substantivos, como aqueles que aqui nos interessam. Na verdade, creio que a abordagem da escolha racional enfrenta um dilema: ou ela se atém a uma forma assaz pobre de entender o conceito de racionalidade, caso em que terá nesse conceito um instrumento analítico útil para problemas de certo tipo (e não pretendo sugerir que se trate somente de problemas sem importância ou interesse); ou então procura fazer plena justiça às complexidades indicadas da noção de racionalidade (que, afinal de contas, é o fundamento último da abordagem) – mas isso provavelmente resulta em abrir uma caixa de Pandora em que a especificidade da abordagem acaba por diluir-se diante da necessidade de incorporar elementos sociológicos e psicossociológicos[21].

Apresso-me a acrescentar que não pretendo com isso voltar à tentativa de distinguir entre um conceito “formal” e um conceito “substantivo” de racionalidade e afirmar a necessidade de se recorrer a uma racionalidade “substantiva”, em vez da racionalidade formal da escolha racional. De fato, estou convencido de que essa distinção não pode ser

[21] Przeworski (“Rational Choice and Marxism”, p. 387), destacando as intenções *metodológicas* da abordagem da escolha racional, comenta que “a avaliação cuidadosamente balanceada da racionalidade humana que faz Elster em *Ulysses and the Sirens* (...) é possivelmente contrária ao projeto do individualismo metodológico” em sua preocupação com o realismo descritivo e com os obstáculos que as irracionalidades existentes poderiam representar para uma abordagem baseada no suposto de racionalidade. Note-se, contudo, que aqui não estou falando de irracionalidade, mas antes de uma adesão consequente à ideia de racionalidade em toda a sua complexidade.

sustentada de maneira consistente, e de que a única noção de racionalidade disponível é inevitavelmente "formal", se indicamos com essa expressão as relações instrumentais entre fins e meios. Dado que minhas referências anteriores ao problema da racionalidade dirigiram-se apenas a algumas consequências epistemológicas do contraste básico entre ator e ambiente, é talvez apropriado tomar algum tempo para substanciar essa posição e considerar certas complexidades em que a noção de racionalidade se vê envolvida em correspondência com as ideias expostas.

IV - Racionalidade em relação com identidade e autonomia[22]

O ponto de partida é o reconhecimento de que a racionalidade é necessariamente o atributo de uma *ação* – ou, por extensão, do sujeito que age, na medida em que se possa supor que suas ações serão racionais: se não há ação, não há tampouco um problema de racionalidade. Esse atributo diz respeito, antes de mais nada, à *efetividade* ou eficácia da ação na perseguição de seus fins, o que se liga diretamente ao controle e processamento de *informação* relevante. A racionalidade contém, assim, tanto um componente ativo quanto um componente cognitivo, e não faz sentido, desse ponto de vista, falar da racionalidade de "intenções", "objetivos" ou "preferências" como tal – que é o reclamo ou a preocupação usual da proposta de uma noção "substantiva" de racionalidade. Naturalmente, será sempre possível falar de *graus* de racionalidade de acordo com o volume de informação processado, e no limite de informação insuficiente ou inadequada podemos ter casos de intenções incompatíveis[23]. Mas, se nos atemos ao nível das intenções entendidas como meras aspirações ou desejos, nada há de propriamente irracional em que se nutram intenções incompatíveis. É apenas no nível do comportamento efetivo supostamente orientado por intenções realmente incompatíveis ou contraditórias que teremos irracionalidade – e sustento que, nesse nível, um problema de informação estará fatalmente envolvido em tal irracionalidade. Por outro lado, a ideia de graus de racionalidade em correspondência com o volume de informação não se choca com o ingrediente "ativo" da

[22] Esta seção retoma, com algumas reformulações, certa passagem de "Identidade, Política e a Teoria da Escolha Racional", capítulo 3 do presente volume.

[23] Jon Elster fala de intenções "irracionais" nesse contexto em *Explaining Technical Change*, Nova York, Cambridge University Press, 1983, p. 20.

racionalidade, ou com o elo indicado entre a racionalidade e a efetividade de uma ação intencional em busca de suas metas. Pois é por meio do aumento na probabilidade de eficácia que o processamento de maior volume de informação vem a significar maior racionalidade. Mesmo a onisciência não seria equivalente à racionalidade absoluta se o ser onisciente não tivesse desígnios a realizar – e um mundo criado por um deus fútil, ainda que onisciente e talvez todo-poderoso, seria tão absurdo quanto o que mais o fosse.

Ora, a busca de conhecimento pode ela própria ser vista como um tipo de ação cujo objetivo é adquirir ou expandir a informação. Sua efetividade estará associada à criação pelos agentes das condições que levem àquele objetivo, donde as exigências de abertura, "descentração", disposição para a comunicação e o intercâmbio e para permitir que informações que se presumem refletir a realidade sejam controladas intersubjetivamente como condição de sua "objetividade". Estamos aqui no domínio daquele tipo de ação que Jurgen Habermas chamaria de "ação comunicativa"[24] – mas é crucial não esquecer ou minimizar que ela tem a sua própria instrumentalidade. Talvez mais profícuo seja perceber que estamos aqui, em termos do trabalho de Jean Piaget, na esfera em que o caráter instrumental ou "operacional" que é inerente ao conhecimento necessariamente se mescla a seu caráter *social* – não no sentido do "sociocentrismo" das ideologias, mas, ao contrário, no sentido do caráter "descentrado" do conhecimento objetivo, que implica o reconhecimento da autonomia e pluralidade dos pontos de vista[25]. Além disso, na ótica das ramificações políticas do tema da racionalidade, é importante observar aqui a maneira tensa em que esse aspecto se liga ao caráter estratégico das interações políticas: embora a ideia de uma pluralidade de atores e pontos de vista seja um elemento crucial tanto no caso da interação orientada para o conhecimento quanto no da interação estratégica, em um caso temos um propósito ou "instrumentalidade" que se realiza por meio da comunicação entre sujeitos autônomos, enquanto o outro caso se distingue pela prevalência de um propósito de auto-afirmação e instrumentalização recíproca por parte dos agentes.

[24] Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, vol. 1, Boston, Beacon Press, 1984.

[25] Veja-se, por exemplo, Piaget, "La Pensée Sociologique".

De todo modo, em contraste com a busca de conhecimento, outros tipos de ação, embora requerendo o processamento de informações como condição de eficácia, como se dá com qualquer ação, exigem também algum grau de fechamento, decisão, firmeza ou engajamento, o que equivale a dizer que os fins ou metas da ação têm de estar estabelecidos de maneira suficientemente clara e consistente, ou não poderá haver qualquer ação intencional ou guiada pela busca de objetivos. Isso quer dizer que o processamento de informação em tais casos tem de se referir não apenas ao ambiente imediato como tal, mas também ao próprio sujeito da ação, suas metas ou preferências e sua consistência ao longo do tempo, as relações entre metas de curto e longo prazos, os custos para a possibilidade de eficácia na perseguição de certa meta que podem resultar de se postergar a ação correspondente e manter-se a "abertura" ou a "descentração" no interesse de se aumentar o volume de informação relevante etc.

Um importante desdobramento dessa linha de raciocínio se refere às relações entre a abertura intelectual e a ideia de caráter ou identidade. De um lado, esta última claramente implica um elemento central de fechamento e engajamento,[26] de fidelidade a certos objetivos orientadores que são de alguma forma *autenticamente* os objetivos próprios da pessoa envolvida, o que significa acima de tudo que são afins a características de sua personalidade que lançam raízes na opacidade de seu passado e memória e lhe aparecem, assim, como dados de sua condição, ou mesmo como algo que se impõe (socialmente) a ela. E é crucial observar que a presença desse elemento de compromisso e fechamento não só não implica, por si mesma, irracionalidade, mas deve mesmo ser vista como requisito da racionalidade em certas circunstâncias importantes[27]. Mas, por outro lado, para que isso

---

[26] Veja-se o aforismo de Nietzsche em *Além do Bem e do Mal*: "Uma vez que a decisão tenha sido tomada, fecha os teus ouvidos mesmo ao melhor argumento contrário: sinal de um caráter forte. Assim, uma disposição ocasional à estupidez". Friedrich Nietzsche, *Beyond Good and Evil*, Nova York, Vintage Books, 1966, p. 84.

[27] Um caso de grande interesse a esse respeito é o das ações discutidas extensamente por Jon Elster em *Ulysses and the Sirens* (Nova York, Cambridge University Press, 1979, especialmente capítulo 2), envolvendo a restrição das possibilidades de ação no presente como forma de garantir a perseguição mais eficaz de um objetivo futuro, como Ulisses que se faz amarrar ao mastro. Elster lida com esse tipo de ação em termos de "racionalidade imperfeita", relacionada por ele à condição de Ulisses de "ser fraco e sabê-lo" e à suposição de que tal condição implica a impossibilidade de ser totalmente racional (p. 36). Além de ser inconsistente com o tratamento dado pelo próprio Elster à questão da "racionalidade

seja verdadeiro é também necessário que um elemento de deliberação e vontade *esclarecida* venha a se afirmar no próprio processo de ser fiel a si mesmo: a questão da autenticidade tem ela própria que ser decidida de maneira *reflexiva*, e deve existir a capacidade de aprender sobre si mesmo (e ocasionalmente a disposição de mudar-se a si mesmo) se não se quiser que a auto-afirmação autêntica redunde no comportamento cego de um autômato e possa corresponder, ao contrário, à ação realmente *autônoma* e racional. Em outras palavras, é preciso haver a possibilidade de *escolher-se* a si próprio, ainda que a existência de restrições quanto a essa possibilidade seja parte da ideia de caráter ou identidade[28].

---

perfeita" em termos da ideia de uma "máquina globalmente maximizante" e da capacidade de relacionamento com o futuro e o possível (da qual o comportamento de Ulisses é claramente um exemplo), a postura de Elster a respeito leva a uma concepção de racionalidade (de "racionalidade perfeita") que me parece inaceitável. Assim, um agente divino que supostamente não tivesse de haver-se com algum tipo de fraqueza (digamos, um deus todo-poderoso *com* desígnios a realizar) não estaria exposto ao problema de ter de lidar com escassez de algum tipo ou de procurar ser eficaz em sua ação – ou seja, *não* se defrontaria com um problema de racionalidade. Creio que a posição de Elster envolve a confusão entre o nível da "energética" da ação (a força ou a fraqueza de sua motivação) e o nível da "economia" da ação (o aspecto de eficácia nas relações entre meios e fins): a racionalidade tem a ver com este último nível , embora o aspecto motivacional seja parte dos dados a serem levados em conta na avaliação da economia da ação. De qualquer forma, um agente extremamente fraco que agisse com base em informação perfeita quanto às condições da ação, incluindo seu ambiente *e* a fraqueza do próprio agente, estaria agindo de maneira perfeitamente racional se processasse a informação disponível para tratar de atingir os seus fins.

[28] Algumas outras posições sustentadas por Elster merecem breve comentário nesse contexto. Refiro-me às ideias expostas em *Sour Grapes* (Nova York, Cambridge University Press, 1985) sobre as relações entre preferências e crenças (ou os aspectos a que tenho me referido, respectivamente, em termos de volição/intencionalidade e cognição) em conexão com racionalidade e autonomia. Elster fala de "juízo" (*judgment*) com relação à racionalidade das *crenças*, vista como uma questão de informação ou prova adequada, e fala de "autonomia" com relação à racionalidade das *preferências* – descrita (embora Elster seja pouco afirmativo sobre o tema da autonomia) em termos da ocorrência de deliberação na escolha, aquisição ou modificação de desejos (pp. 15 e seguintes, 21). Sem querer negar a complexidade do assunto, sobre o qual a análise de Elster oferece ricas intuições, sugiro que os aspectos mais importantes do problema geral da racionalidade tem a ver justamente com os *vínculos* entre preferências e crenças no comportamento, ou entre intencionalidade e cognição – isto é, entre os elementos que a análise de Elster se empenha em separar. Reformulando algumas afirmações do texto, seria possível dizer que a racionalidade tem a ver tanto com o ingrediente ativo da cognição quanto com o ingrediente cognitivo da ação (naturalmente, "ativo" e "ação", dado o seu caráter intencional, são inseparáveis do elemento

Para resumir, a questão da racionalidade se ergue sobre a tensão contida na noção de *ação informada*. Agir implica fechamento, engajamento, objetivos claros e consistentes (persistentes); a obtenção e o processamento de informação implicam abertura, disponibilidade, distanciamento. E alguns problemas de relevância para nossas indagações gerais nestas notas parecem girar em torno da dialética entre "autocentração" e "descentração" que se acha implícita naquela noção – e na ideia correspondente de autonomia.

V - Consolidação democrática como "planejamento de caráter"

Comecemos com a observação de que qualquer agente cujo ponto de vista se queira adotar pode ser concebido seja (a) em termos da busca mais ou menos míope de interesses tal como definidos pela situação tomada como dada, e portanto em termos que resultam em tomar as próprias preferências do agente como dadas; seja (b) em termos que envolvem reflexividade, autoquestionamento ou questionamento da própria identidade, "descentração" com respeito à inserção do agente (quer individual ou coletivo) em algum ambiente social abrangente (e portanto com respeito a seja o que for que o agente possa receber do ambiente sob forma "adscrita" ou imposta), e assim por diante. Neste segundo caso, portanto, estamos considerando a possibilidade de formação ou transformação de preferências e, em última análise, daquilo que tem sido tratado em termos de "construção de caráter" ou "planejamento de caráter".

Como indicado acima com relação à dialética entre os requisitos definidores da identidade (em larga medida "adscritos") e os requisitos cognitivos (e descentrados) da autonomia, a tarefa envolvida em se lidar com o planejamento de caráter – em correspondência com a ideia de que ele exige um grau de racionalidade superior ao do comportamento rotineiro caracterizado pela intencionalidade ou pela busca de fins ou interesses – é

de volição e desejo). É bastante claro, por exemplo, que a escolha, aquisição ou modificação *deliberada* de desejos ou preferências envolve uma exigência "reflexiva" e cognitiva, sendo, portanto, impossível falar de autonomia, nos termos da definição proposta pelo próprio Elster, sem levar em conta informação e crenças – ou seja, o juízo. Por outro lado (embora isto possa parecer à primeira vista mais discutível), uma perspectiva piagetiana certamente respalda a afirmação inversa: não há juízo (ou conhecimento real) sem a capacidade de *agir* autonomamente e sem que haja, portanto, preferências autônomas.

bastante complexa mesmo se nos restringimos ao caso de um ator individual diante de um ambiente "parametricamente" definido. Que dizer do caso em que a própria definição do ator que planeja o caráter é problemática – e em que esse mesmo "ator" é constituído por meio da interação comunicativa *e* estratégica de uma multiplicidade de outros atores não apenas individuais mas também coletivos, engajados eles próprios num processo de autodefinição através de comunicação e estratégia?

Por perturbadora que seja, essa questão me parece inevitável no contexto de nossos problemas. Pois o objetivo de estabelecer e eventualmente consolidar a democracia em determinado país, até o ponto em que seja de fato o objetivo de pelo menos alguns atores políticos relevantes, envolve pelo menos uma dimensão que é "reflexiva" em sua natureza e de fato corresponde ao problema do planejamento de caráter. Não há necessidade de se recorrer, em oposição diametral aos princípios do individualismo metodológico, à concepção do país como tal como um ator que efetivamente interroga a própria alma. Mas os esforços explicitamente voltados para objetivos organizacionais e institucionalizantes *são*, afinal, supostamente um componente importante do processo que tem lugar nos países que aqui nos interessam – se não, a nossa própria tematização da consolidação da democracia se torna inteiramente fútil. E parte do desafio que se põe para esses esforços institucionalizantes diz respeito justamente ao objetivo de assegurar que o foco ao menos potencial de identidade coletiva que corresponde ao país venha a operar em algum grau como foco *efetivo* de identidade coletiva para um número decisivo das pessoas envolvidas – e que, consequentemente, objetivos supostamente coletivos, compatíveis com a contínua operação da democracia e correspondendo ao nível abrangente do país como tal, possam tornar-se alcançáveis. Esse objetivo foi certamente obtido em alguns países de democracia estável da atualidade.

A tarefa de resolver o "problema constitucional" assim definido acha-se obviamente exposta à dialética do institucional anteriormente descrita e aos correspondentes paradoxos no nível psicossociológico – em suma, como *criar* ou *produzir* (de maneira inevitavelmente artificial e deliberada) uma *tradição* (na qual artificialismo e deliberação serão dispensáveis, pois o que quer que venha a ser prescrito pela tradição se tornará espontâneo);

em outras palavras, como usar reflexividade para obter espontaneidade[29]. Nesse nível, o paradoxo é agravado pelo fato de que essa produção de uma tradição, na medida em que o empreendimento constitucional envolve o propósito de modificar o estado de coisas anterior, terá de se afirmar *contra* tradições já em operação; trata-se, pois, não apenas de uma questão de produzir espontaneidade, mas de produzir uma nova espontaneidade em oposição a outra mais antiga. Mas esse aspecto se articula de modo importante com outro paradoxo que tem a ver com a dimensão estratégica do problema. Pois se supusermos (como me parece necessário) que a situação problemática em que o projeto constitucional emerge e que se presta a "soluções" autoritárias é ela própria uma expressão das *relações de poder* na sociedade, então o estabelecimento efetivo de uma constituição democrática envolverá algum tipo de mudança também na estrutura de poder. Naturalmente, é possível e importante ligar as duas dimensões da situação assim descrita, o que nos levaria ao tema do aspecto ideológico das relações de poder e a examinar sob essa luz as tradições que prevalecem[30]. De qualquer forma, o caráter paradoxal do problema geral poderia ser descrito recorrendo-se à distinção de Buchanan e Tullock entre o nível "constitucional" das regras básicas do jogo e o nível "operacional" das

[29] Veja-se Karl Popper, "Towards a Rational Theory of Tradition", em *Conjectures and Refutations*, Nova York, Harper & Row, 1965. Ver também Elster, *Ulysses and the Sirens*, pp. 150 e seguintes.

[30] É interessante considerar alguns desses paradoxos também do ponto de vista das exigências doutrinárias do ideal democrático, as quais, é claro, não são irrelevantes do ponto de vista do problema de se alcançar e consolidar a democracia. Assim, um importante traço da democracia é assegurar, em última instância, a autonomia dos cidadãos individuais. Se quisermos ter democracia, porém, a autonomia certamente não deverá ser entendida como a mera "afirmação espontânea de si", mas sim como incorporando um elemento crucial de autocontrole. (Nesse sentido, a democracia obviamente envolve a *organização* da interação política e a criação de *certeza* quanto à operação de restrições sobre seu ingrediente estratégico – uma concepção que é, por certo, perfeitamente compatível com a ênfase de Przeworski sobre o elemento de incerteza da democracia, já que ela incorpora a operação contínua da própria interação estratégica, embora em termos controlados e "democráticos" [Cf. Adam Przeworski, "Ama a Incerteza e Serás Democrático", *Novos Estudos Cebrap*, 9, julho de 1984]). Ora, a autonomia como autocontrole inclui o requisito de se ser capaz de "descentração" e distanciamento com respeito à imersão espontânea e ingênua na coletividade (em outros termos, com respeito à "adscrição"), enquanto a institucionalização da democracia envolve a operação efetiva de *normas sociais* que limitam a autonomia como auto-afirmação, o que implica que de algum modo elas se tornam partes "espontâneas" das personalidades ou identidades individuais a se afirmarem...

interações sociopolíticas do dia-a-dia:[31] o drama consiste em que o próprio problema constitucional não pode ser resolvido a não ser através das vicissitudes da política "operacional", onde uma "constituição", em sentido da palavra sociologicamente denso embora talvez juridicamente inaceitável, já está sempre em vigor.

Naturalmente, o dilema contido na situação enfrentada pelos países tidos como "transicionais" claramente envolve muitas características do dilema geral da ação coletiva. No entanto, há também especificidades nessa situação que fazem com que ela se diferencie significativamente da definição abstrata do dilema em trabalhos como o clássico de Olson. Tais especificidades têm a ver justamente com os focos de reflexividade, por assim dizer, que estão presentes nela – ou com a existência de atores que podem de fato ser vistos como pelo menos parcialmente sensíveis aos objetivos institucionalizantes e de planejamento de caráter. Afinal, em contraste com o paradigma olsoniano do estado de natureza, no caso dos países em questão já há aparatos estatais que se acham ao menos formalmente comprometidos com a tarefa constitucional, e para os quais esse compromisso é efetivo no que toca a *algumas* das pessoas envolvidas nesses aparatos. E às vezes há mesmo atores tais como assembleias constituintes. Em consequência, congruentemente com algo sugerido acima, a ideia de que o problema constitucional tem ele próprio de ser resolvido no nível operacional deve ser entendida como indicando que as ações constituintes ou institucionalizantes são elas próprias "micro" (constituindo, portanto, objetos aptos a serem tratados pela escolha racional, mesmo em sua definição mais estrita) e devem necessariamente lidar com outros comportamentos e decisões de nível "micro" que estão sempre em processo. Contudo, a ideia não é a de que tais ações institucionalizantes sejam simplesmente irrelevantes – ou de que o equipamento institucional que constitui o sonho daqueles que anseiam pela democracia em nossos países deva ser concebido como tendo de emergir como mero "subproduto". Em outras palavras, não há razão para supor que a difícil tarefa de planejamento de caráter e transformação de preferências que esses países têm diante de si, com as severas demandas que ela implica quanto à preocupação com a eficácia (e, portanto, com a busca de uma racionalidade de ordem superior

[31] James Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press, 1967.

capaz de permitir a tomada de consciência, por parte de pelo menos alguns dos atores, da complexidade da própria dimensão estratégica do problema) seja melhor servida pelo recurso exclusivo a uma racionalidade míope – não importa quão crucialmente importante seja a consideração apropriada dos interesses atendidos por esta última.

Não obstante, muito do que pareceria característico das discussões do problema feitas no âmbito da escolha racional surge antes como a transposição mecânica do dilema abstrato da ação coletiva e da sua solução, sugerida por Olson, em termos de "subproduto". Sem dúvida, supõe-se a existência do estado e de certos grupos de interesse de maior importância, como trabalhadores e capitalistas, bem como sua capacidade de ação coordenada. Mas o problema tende a ser definido exclusivamente em termos de certa "mágica" característica da concepção da ação coletiva como subproduto: como alcançar resultados coordenados (institucionais ou constitucionais), no nível coletivo abrangente, por meio do mero jogo dos interesses particularistas e míopes de tais atores. De certo modo, poder-se-ia dizer que se trata aqui da questão de como erigir instituições sem realmente tentar – ou, se posso me valer algo abusivamente de certas metáforas usuais que aludem a "mão", como utilizar a mão invisível para obter a mão ostensiva de instituições democráticas efetivas em substituição à mão de ferro do autoritarismo (com sua propensão a agir às vezes como maliciosa mão oculta)...

Acrescento de imediato que a alternativa adequada ao que há de insatisfatório nessa abordagem não me parece consistir em nenhuma de duas outras maneiras concebíveis de lidar com o problema. Primeiro, como penso que ficará claro a seguir, o intuito dessa objeção à concepção da construção democrática como mero "subproduto" não é contrapor a ela um esforço legislativo idealizado e totalmente "dialógico" ou comunicativo, guiado por uma racionalidade superior, ou mesmo sustentar que algo dessa natureza tenha papel importante, embora não exclusivo, a desempenhar num processo bem sucedido de consolidação da democracia. Na verdade, em contraste com essa perspectiva idílica, sou bastante cético quanto às chances de que os países da América Latina que aqui nos importam possam alcançar, em futuro visível, aquela condição que pudesse ser apropriadamente vista como democracia consolidada, independentemente do caminho para se chegar a ela. Em segundo lugar, não me parece que haja muito a se ganhar em conceber o problema em termos de uma espécie de

"interação estratégica constitucional" (por oposição a "interação estratégica operacional"), onde estaríamos lidando com o confronto entre projetos abrangentes ou constitucionais que se disporiam explicitamente contra ou a favor da democracia e seriam defendidos por atores de natureza variada. Mesmo se admitimos que projetos constitucionais assim entendidos compõem uma parte real da situação (o que é precisamente o que defendo com relação à relevância do elemento de reflexividade e planejamento de caráter), alguns fatos tornam difícil sustentar a eficácia analítica de modelá-la como algo semelhante a um "superjogo" de estratégia. De um lado, se o problema é visto como propriamente um confronto entre forças democráticas e antidemocráticas ou autoritárias, receio que a tentativa de lidar com ele em termos de estratégia leve a proposições talvez inevitavelmente triviais, cuja utilidade parece muito duvidosa.[32] Mas há também clara falta de realismo no modelo de "superjogo" concebido nesses termos. Pois a maior parte das pessoas simplesmente não tem consciência de ser parte de qualquer jogo de tal natureza. E mesmo aqueles interesses dos quais as pessoas podem ter consciência (em diferentes graus, de acordo com o país e o setor social) e que podem ser considerados como tendo consequências para o que se acha realmente em questão no nível "constitucional", no sentido sociologicamente "denso" indicado acima (digamos, os interesses envolvidos nas relações entre trabalhadores e capitalistas), estão longe de achar-se inequivocamente ligados ao problema de democracia *versus* autoritarismo – ou de ser percebidos como tal.

[32] Esse ponto foi objeto de debates com Guillermo O'Donnell na colaboração que mantivemos alguns anos atrás. Minha posição cética com respeito à questão ganha suporte no fato de que a trivialidade mencionada aparece com clareza num trabalho (em outros aspectos muito interessante e rico) em que O'Donnell procura caracterizar em termos gerais o problema estratégico enfrentado pelos vários atores no processo político pós-autoritário: os atores democráticos precisam "neutralizar os atores incondicionalmente autoritários, quer isolando-os politicamente (...) ou (principalmente no caso das forças armadas) encontrando-lhes papéis institucionais donde não coloquem em xeque a sobrevivência do regime", e assim por diante. Ver Guillermo O'Donnell, "Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos", em Fábio W. Reis e Guillermo O'Donnell (orgs.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Editora Vértice, 1988, p. 46.

VI - Przeworski, auto-imposição e instituições

Indico adiante o que me parece seguir-se de todos esses meandros. Antes, porém, procurarei ilustrar algumas das dificuldades da abordagem "padrão" da escolha racional ao problema. Tomarei alguns textos de Adam Przeworski, que se distingue por seu envolvimento e competência tanto nos aspectos metodológicos quanto nos substantivos dos temas que aqui nos importam[33].

Consideremos a formulação técnica do problema dos pactos sociais feita por Przeworski. Uma noção central é a de soluções "auto-impositivas" (*self-enforcing*) para situações estratégicas, que correspondem a estados de coisas "dos quais ninguém quer se afastar quando leva em consideração a eventual retaliação por parte dos outros". Essas soluções são auto-impositivas porque, "enquanto as condições permanecerem as mesmas, ninguém irá querer ou se atrever a fazer qualquer outra coisa": portanto, elas se baseiam, por assim dizer, em definições estritamente "particularísticas" dos interesses. A discussão de Przeworski supõe três atores (os trabalhadores, as empresas e o estado), e as situações correspondentes às soluções auto-impositivas são vistas como consistindo ou em conflito aberto (onde os trabalhadores se empenham em fazer a revolução, as empresas deixam de investir e o estado reprime) ou em compromisso (onde os trabalhadores moderam as reivindicações salariais, as empresas investem e o estado provê política econômica de apoio). Soluções auto-impositivas "podem ou não ser eficientes no sentido de Pareto, mas nada garante em princípio que o sejam". Em contraste com a solução auto-impositiva, Przeworski introduz a noção de barganha, que é "por definição eficiente mas não auto-impositiva: cada um dos atores poderia melhorar sua situação promovendo com mais empenho os seus interesses". Assim, no caso das barganhas há clara tensão entre o que acabo de chamar interesses "particularistas", de um lado, e, de outro, o interesse "universalista" a ser atendido por meio da barganha. As barganhas,

[33] Adam Przeworski, "Micro-foundations of Pacts in Latin America", e Adam Przeworski, "Capitalismo, Democracia, Pactos", em José Augusto G. Albuquerque e Eunice R. Durham (orgs.), *A Transição Política: Necessidade e Limites da Negociação*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 1987. Naturalmente, muitos outros trabalhos de autoria de Przeworski são também relevantes.

portanto, "requerem mecanismos de imposição para se sustentar" – vale dizer, requerem um aparato institucional, em última análise o estado.

De tudo isso Przeworski extrai três coisas. Em primeiro lugar, uma interpretação das condições necessárias para a consolidação da democracia, que são ou (a) um compromisso auto-impositivo obtido mediante a interação independente das forças sociais ou (b) o estabelecimento de uma barganha ("um 'pacto' no sentido literal da palavra"), com o conhecimento de que ela seria garantida pelo estado. Em segundo lugar, um diagnóstico da problemática da América Latina, onde: (1) as condições econômicas tornam um compromisso auto-impositivo inviável; e (2) a barganha é inviável porque as instituições políticas são incapazes de garanti-la impositivamente. Em terceiro lugar, uma formulação das alternativas disponíveis: (1) conflito aberto, ele próprio auto-impositivo; (2) uma situação de cabo-de-guerra; ou (3) uma solução *institucional* que seja auto-impositiva, ou um "compromisso institucional". Naturalmente, só a última alternativa seria uma solução real para a situação problemática[34].

Note-se que a possibilidade de um compromisso auto-impositivo é *excluída* com respeito aos interesses *econômicos* correntes, enquanto se considera que ela existe no que se refere ao estabelecimento de instituições – cuja ausência ou fraqueza torna a barganha inviável. Assim, segundo Przeworski, um acordo ditado por considerações de interesse próprio é impossível no plano ("operacional") das interações econômicas, mas viável no plano ("constitucional") da criação de instituições (onde se supõe que o compromisso propicie o enquadramento justamente para tais interações econômicas). Przeworski é explícito e enfático em afirmar que "o 'pacto fundacional', a 'constituição' no sentido genérico do termo, tem de ser uma solução auto-impositiva"[35]. Já que um compromisso operacional auto-impositivo não é viável e que não temos as instituições para garantir o cumprimento de uma barganha, criemos, então, mediante um acordo constitucional auto-impositivo, as instituições necessárias para respaldar as barganhas.

As posições de Przeworski são claramente paradoxais. Equivalem a supor que, na problemática situação descrita, as pessoas sejam capazes de

[34] Przeworski, "Micro-foundations", pp. 6, 7 e 8.
[35] Ibid., p. 8.

agir coletivamente (convergindo na direção de um compromisso), com base na consideração racional de interesses *particularistas*, justamente com respeito àqueles aspectos da situação em que a cadeia de fins e meios com que se tem de lidar é *mais complexa* e, portanto, o volume de informação a ser processado é *maior* – em outras palavras, onde se faz necessário maior grau de racionalidade. Não parece haver senão uma forma alternativa de se interpretar a proposta: a ideia de que, precisamente pelo fato de as questões serem mais complexas e nebulosas no nível constitucional, as pessoas postas numa situação difícil e problemática poderiam ser levadas a entrar em acordo *porque* não vêem com clareza as consequências de suas decisões. Essa posição, porém, é flagrantemente inconsistente com o pressuposto de racionalidade que se supõe guiar a abordagem da escolha racional.

Além disso, há um importante elemento de circularidade nas proposições de Przeworski. Pois a definição de solução auto-impositiva refere-se a certas condições cuja existência resulta em que ninguém tem incentivos para adotar uma estratégia diferente da que corresponde àquela solução particular. Ora, Przeworski nos incita a procurar uma solução *institucional* que seja auto-impositiva para o problema da democracia. Mas as condições necessárias para tornar o acordo institucional democrático auto-impositivo incluem elas mesmas certos arranjos institucionais adequados[36]. Se a própria definição do problema fundamental envolve tal circularidade, não admira que, apesar da óbvia riqueza e importância das análises de Przeworski em muitos trabalhos, se tenha frequentemente a impressão, ao lê-lo, de que estamos diante de petições de princípio em que se postula a solução justamente das questões mais difíceis que se trata de resolver[37].

[36] Veja-se Przeworski, "Capitalismo, Democracia, Pactos", p. 461. Após introduzir um conjunto de categorias paralelas àquelas que ocorrem no trabalho sobre "Microfundamentos" e reproduzidas acima, Przeworski enuncia sua "tese central": "A coexistência entre capitalismo e democracia nos países capitalistas avançados não se baseia em pactos resultantes de escolhas conjuntas de estratégia tornadas forçosas porque alguém mais as impõe, mas sim em soluções derivadas de escolhas autônomas de estratégia que são auto-impositivas *sob os arranjos institucionais prevalecentes*. As condições econômicas, *eleitorais e institucionais* que prevalecem nesses países geram um compromisso espontâneo que favorece a coexistência entre capitalismo e democracia." (Grifado por FWR.)

[37] Alguns exemplos. Com relação às condições do compromisso de classes, é dito que "as condições políticas desempenham importante papel na criação de confiança no futuro por

De modo geral, creio que a principal contribuição de análises como as empreendidas por Przeworski nesses e em vários outros trabalhos recentes está na precisão e clareza que trazem à discussão das questões relativas ao funcionamento da articulação entre democracia e capitalismo *sob condições maduras e estáveis*, isto é, no caso dos países capitalistas avançados. Outra maneira de enunciar a mesma coisa seria dizer que elas ajudam a esclarecer os problemas relativos ao funcionamento dos "pactos sociais" (isto é, aqueles pactos relacionados com política socioeconômica e envolvendo como atores o estado e os trabalhadores e capitalistas organizados) sob condições em que o "pacto constitucional" já foi de algum modo estabelecido. Mas o problema relativo à introdução efetiva e à consolidação final da democracia é o próprio problema constitucional, ou o problema de se instituir efetivamente o pacto constitucional. As questões inevitáveis a esse respeito são: Como se *chega* a ele? O que seria necessário *fazer* para que o pacto constitucional se tornasse viável, ou para criar condições capazes de permitir que o processo político fosse eventualmente enquadrado por instituições democráticas realmente operativas? Para tais indagações, a recomendação de procurar pactos institucionais auto-impositivos certamente não é suficiente.

Naturalmente, um aspecto preliminar do problema assim colocado é o do sujeito ao qual corresponderia a expressão "fazer" que se acaba de utilizar: de quem se trata? De maneira bem clara, isso acaba por envolver a questão da dimensão "reflexiva" de um projeto constitucional e, correspondentemente, a questão dos atores capazes de reflexividade na

parte de trabalhadores e capitalistas, e sob a democracia os trabalhadores podem usar essas condições em seu próprio benefício" (ibid., p. 471); mas como criar condições políticas que gerem confiança? Com relação ao tipo específico de compromisso de classes correspondente aos arranjos corporativos, que supostamente pode ser instrumental para a estabilidade democrática, somos lembrados da literatura que mostra que partidos favoráveis aos trabalhadores precisam exercer o poder por longos e ininterruptos períodos de tempo para que os sindicatos venham a se dispor a participar da barganha corporativista (ibid., pp. 472-3); mas como se chega a uma situação em que um partido de trabalhadores pode não só alcançar o poder, mas também retê-lo e agir como efetivo detentor do poder sem provocar temores e reações por parte das forças conservadoras? Com relação às transações entre capitalistas e assalariados, afirma-se que nenhuma das duas categorias estará disposta a sacrificar o consumo atual se as instituições não forem suficientemente fortes para evitar que o outro lado se utilize de vantagens circunstanciais para apropriar-se de uma parcela mais ampla dos benefícios cuja existência é possibilitada por aquele sacrifício (ibid., p. 475); mas como construir instituições fortes?

situação "transicional". Sem dúvida, a definição concreta de tais atores, ou sua emergência como tal no processo sócio-político, é algo bastante problemático, e essa é uma parte decisiva do caráter problemático da situação geral. Mas note-se que o mesmo problema está também presente no tipo de análise exemplificado pelos trabalhos de Przeworski, os quais não destacam o problema da dimensão "reflexiva" da efetiva definição social e do comportamento dos atores coletivos envolvidos nos "pactos sociais" – para não falar do de quem vai instituir ou patrocinar qualquer pacto, o que leva de novo aos requisitos institucionais até mesmo dos pactos auto-impositivos.

Mas há outro aspecto singularmente importante do problema dos atores coletivos quando considerado do ponto de vista do problema constitucional. Refiro-me ao papel desempenhado pela corporação militar como um ator muito especial na situação "transicional", em oposição à sua aparente irrelevância no caso dos países democráticos de capitalismo avançado. A centralidade do papel dos militares nos países "transicionais" pode ser vista como quase equivalente à própria definição do problema constitucional. Pois é a ausência ou fraqueza das instituições democráticas, tornando a arena política o palco no qual cada "força social" pressiona por seus próprios interesses com recurso a qualquer instrumento disponível, que leva ao predomínio dos militares, dada a peculiaridade dos instrumentos por eles controlados – os instrumentos de coerção física. Isso equivale, naturalmente, à clássica definição de "pretorianismo" proposta por Huntington e outros[38]. E essa noção se introduz aqui muito apropriadamente, já que apreende um aspecto crucial do dilema enfrentado pelos países "transicionais" que se liga diretamente às proposições de Przeworski. Com efeito, ela permite lembrar que não há razão para *supor* que um processo de transição esteja realmente em curso. As reservas a respeito se impõem justamente pelo dilema de puxar-se pelos próprios cabelos que se acha envolvido no desafio de construir instituições em condições em que o jogo espontâneo dos interesses (ou a operação de mecanismos auto-impositivos) tende a resultar antes numa espécie de duradouro "pantanal", em que se chapinha sem se poder realmente avançar. Nessas condições, o jogo de cabo-de-guerra não é um desenlace específico:

[38] Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, capítulo 4.

ele é antes um traço permanente da situação, que ajuda a defini-la e que *inclui* nos seus extremos tanto a ameaça ou a efetividade de conflitos reais quanto o controle abertamente autoritário da vida política pelos militares. Além disso, seja como for que se queira analisar o desempenho político dos militares do ponto de vista da estrutura de classes das sociedades em questão, eles tendem a ser o ator coletivo singular (talvez, na América Latina, ao lado da Igreja) que melhor justifica, em geral, a presunção de ter a capacidade organizacional de agir "reflexivamente" (e efetivamente) na busca de objetivos definidos a partir de um diagnóstico abrangente, não importa quão tendencioso, da situação e de seu papel específico nela. Se se consideram as perspectivas de real transição para uma democracia consolidada do ponto de vista da corporação militar vista como um ator tão decisivo, a que leva a suposição da necessidade de um compromisso institucional auto-impositivo? Como tal compromisso contemplaria os interesses *desse* ator particular?

VII - Democracia contratualista e a dupla autonomia das instituições políticas

Certo aspecto doutrinário nos enunciados de Przeworski em seu artigo sobre "Microfundamentos" fornece uma forma adequada de passarmos à apresentação de minha própria perspectiva com respeito aos problemas. O aspecto em questão é bastante intrigante, pois revela um elemento radical e utópico que não combina bem com o patente realismo das análises de Przeworski acerca de problemas semelhantes em outros textos. Refiro-me à definição de democracia fornecida por ele: "a quintessência da democracia é que não há ninguém para impô-la"[39], à qual se liga a ideia de que um pacto institucional ou constitucional não pode ser uma barganha e tem de ser uma solução auto-impositiva. Essa definição de democracia é sem dúvida inteiramente consistente com a concepção do compromisso democrático como auto-impositivo: em um pacto constitucional (democrático) "real", quem quer que não tenha seu interesse contemplado deve ser capaz de vetá-lo. Mas note-se como essa visão da democracia real é antes a visão de uma democracia "ideal", ajustando-se ao modelo contratualista de um pacto original (estabelecido a partir do estado

[39] Przeworski, "Micro-foundations", p. 8.

de natureza) e unânime entre agentes que se supõe serem racionais. Seja qual for a importância de se recorrer analiticamente a tal concepção radical de democracia para propósitos teóricos, é duvidosa a utilidade de destacá-la se o propósito é analisar a possível transição para uma democracia realisticamente alcançável (uma "poliarquia") em condições severamente limitadoras.

Ora, o próprio Przeworski tem defendido, ao lado de autores como Claus Offe e Volker Ronge, uma concepção antes "realista" da natureza do compromisso democrático no caso dos países capitalistas, na qual a democracia aparece como forma de organização inevitavelmente distorcida em favor do capital, dada a dependência estrutural do estado e da sociedade perante o capital que é característica do capitalismo como tal[40]. Um aspecto crucial de tal compromisso é o de que os conflitos sociais são mitigados, de modo que os trabalhadores aceitam a propriedade privada e o controle pelos capitalistas das decisões sobre investimentos, enquanto os capitalistas aceitam a democracia e as decorrentes políticas sociais em favor dos trabalhadores que vêm a ser estabelecidas pelo estado. Assim, o pacto democrático envolve de maneira importante a criação de um elemento de *certeza* para compensar as incertezas inerentes à interação sócio-política quotidiana. Mas, no texto em exame, Przeworski prefere associar à visão radical do "pacto fundacional" algumas proposições que destacam justamente a feição incerta e conflituosa da democracia, à qual opõe a busca do "consenso democrático", denunciada como tributária de "um legado intelectual não-democrático"[41].

A perspectiva que proponho como mais adequada redunda em apoiar o Przeworski realista contra o utópico e radical. Dessa perspectiva, é possível concordar com a denúncia de Przeworski de um "legado intelectual não-democrático"; mas, em vez de ser apenas a manifestação de um viés intelectual, esse legado é percebido antes como se referindo a um aspecto "objetivo" do problema a ser enfrentado. Uma boa forma de colocar o problema em seu aspecto doutrinário é recorrer a alguns dos vários matizes

[40] Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1985; Claus Offe e Volker Ronge, "Teses sobre a Fundamentação do Conceito de 'Estado Capitalista' e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista", em Claus Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

[41] Przeworski, "Micro-foundations", p. 8.

e confusões associados à ideia de autonomia do estado ou, mais amplamente, das instituições políticas[42]. O lado "utópico" do pensamento de Przeworski se inclina claramente em favor da posição de que o estado não deve ser autônomo, pois a autonomia do estado pode ser vista como oposta à "soberania popular"[43]. Mas é inegável que parte das características definidoras da democracia expressam antes a ideia de que o estado *tem* de ser autônomo, de maneira a não poder ser transformado no mero instrumento deste ou daquele interesse socioeconômico – ou pelo menos de maneira que, mesmo se cabe realisticamente reconhecer que ele se acha fadado a ser em grande parte sobretudo um instrumento de certas categorias sociais, ele não seja *excessivamente* sensível, ao desempenhar tal papel, às vicissitudes do jogo de interesses do dia-a-dia, e possa assim assegurar o processamento ordenado de algum grau de *incerteza*. Isso é o que Huntington chama "a autonomia do sistema político", vista por ele como o resultado crucial de um processo bem-sucedido de institucionalização política[44].

Obviamente, há diferentes concepções do estado em jogo aqui (o estado como ele próprio um foco ou agente de tirania, ou como instrumento de certos agentes sociais para exercer poder sobre outros, ou como instrumento de todos), as quais se ligam com diferentes concepções da política ou da sociedade como tal (por exemplo, a sociedade como "público" homogêneo em contraste com a sociedade como estrutura de relações de poder privadas, principalmente relações de classe). E o desafio central ligado à democracia tem a ver com as interconexões das questões colocadas por essas diferentes concepções. De qualquer modo, uma questão que é certamente decisiva para nossos problemas se refere às relações entre a ideia de autonomia do estado ou das instituições políticas, por um lado, e a distinção entre os níveis "operacional" e "constitucional" da vida política, por outro. Tanto a noção de Huntington da "autonomia da arena política"

[42] Para a discussão dessas confusões, veja-se Fábio W. Reis, *Política e Racionalidade*, 2ª. parte, capítulo V.

[43] O problema é elaborado nesses termos em outro artigo de Adam Przeworski e Adam Wallerstein: "Popular Sovereignty, State Autonomy, and Private Property", *Archives Européennes de Sociologie*, vol. XXIII, n. 2, 1986.

[44] Veja-se, por exemplo, Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 20-21. O óbvio ponto de contato entre essa ideia e a ênfase de Przeworski na incerteza como um elemento da democracia torna muito claro que o próprio Przeworski propõe, explícita ou implicitamente, mais de uma maneira de se lidar com a questão da autonomia do estado.

como a “incerteza” democrática de Przeworski se referem à exigência de autonomia com respeito ao jogo de interesses no nível *operacional*. Mas que dizer da autonomia com respeito ao nível constitucional?

A resposta, sem dúvida, é que não deve haver tal autonomia se se pretende que o compromisso democrático se torne possível sob o capitalismo – e é óbvio que essa prescrição de não-autonomia é bem diferente da atribuída acima ao Przeworski “utópico”, pois aqui tenho em mente uma estrutura não-igualitária de relações sociais de poder e não um público homogêneo concebido como soberano. O caráter problemático e instável da situação enfrentada por nossos países “transicionais” pode ser descrito como tendo a ver, em última análise, com os *riscos* que ela contém (ou é percebida como contendo por forças políticas relevantes) de que poderiam ocorrer tentativas bem-sucedidas de se organizar o estado de maneira autônoma com respeito à estrutura social de relações de poder, isto é, de um modo que poderia acabar por mostrar-se *hostil* à estrutura prevalecente, ou no qual o estado poderia ser usado *contra* ela. Naturalmente, é precisamente isso o que se acha envolvido no reconhecimento da dependência estrutural do estado e da sociedade perante o capital e de suas relações com o compromisso democrático. Em outras palavras, é certamente correto dizer que um importante componente do problema constitucional é a questão de como neutralizar o risco de revolução. Claro, seria possível sustentar que o problema constitucional pode ser descrito igualmente bem em termos de como *fazer* a revolução e organizar a sociedade pós-revolucionária – e essa mudança de ponto de vista é um bem-vindo lembrete de que o problema da democracia pode em princípio ser discutido, naturalmente, sob condições diversas das do capitalismo. Mas não parece caber dúvida de que a atual preocupação com o problema da consolidação da democracia nos países da América Latina que acabam de emergir de regimes autoritários acha-se definitivamente condicionada pelo reconhecimento de que o leque das opções realmente abertas para uma eventual “solução” do problema básico de interação estratégica assim indicado *não* inclui a supressão do capitalismo, e a discussão adequada do problema requer que ela se faça acompanhar de especial sensibilidade para as severas limitações da situação prevalecente – ou, se me atrevo a dizê-lo, a partir de um ponto de vista que deveria caracterizar-se como antes conservador. Em outras palavras, ou teremos capitalismo com democracia ou capitalismo sem democracia – e a

“solução” do problema da democracia parece exigir acima de tudo que os problemas do *capitalismo* sejam resolvidos, e que se faça com que ele floresça e amadureça[45].

VIII - Conclusão: consolidação democrática e escolha racional

Formulo agora sucintamente minha própria maneira de ver nossos problemas substantivos ligados à consolidação democrática, bem como as recomendações metodológicas que me parecem convergir com ela no que se refere à questão da escolha racional. A orientação fundamental é dada pela ideia de que estamos diante de uma tarefa de construção institucional com respeito à qual só podemos ter alguma esperança de êxito se ela contar com a sensibilidade que se acaba de mencionar – o que significa que a questão do que de fato pode ser *feito* sob as condições descritas é central, e tem de ser mantida diante de nossos olhos. Examinada do ponto de vista da clássica discussão sobre as “condições sociais da democracia”, essa orientação leva a algumas ideias cruciais que podem talvez ser enunciadas como segue. Em primeiro lugar, não há razão para supor que a perspectiva das “condições sociais da democracia” indique uma maneira melhor de se responder à questão do que deve ser feito do que a perspectiva alternativa das “condições políticas da democracia social” – ou das condições políticas da própria democracia política. Pois o que se faz necessário é, em qualquer caso, ação *política*, com a qualificação de que a alternativa da ação política revolucionária não se acha disponível. Em segundo lugar, essa orientação implica o reconhecimento de que, se há condições para as quais se deve atentar no processo de construção de democracias autênticas em nossos países, elas são antes de mais nada aquelas condições que de fato os caracterizam – social *e* politicamente. Isso acarreta que a tarefa de construção institucional democrática teria de orientar-se por uma perspectiva *gradualista*, marcada pela preocupação de agir sobre aqueles aspectos do contexto geral que parecem passíveis de manipulação efetiva

[45] Na verdade, compromissos democráticos estáveis são claramente excepcionais, e certamente há razões para a presunção teórica de que, se se tem capitalismo, provavelmente se terá também autoritarismo político, seja o que for que ocorra nos sistemas não-capitalistas. Essa presunção, que tem antecedentes óbvios e importantes na literatura das ciências sociais, é por certo inteiramente compatível com a teoria da dependência do estado e da sociedade perante o capital sob o capitalismo.

no plano de nosso “institucional como objeto” sem precipitar reações autoritárias de forças conservadoras e com prospectos razoáveis de pouco a pouco ajudar a *mudar* o contexto presente em direção favorável à democracia.

Naturalmente, não há razão para que a lógica dessa perspectiva realista e gradualista se detenha no reconhecimento da necessidade de conviver com o capitalismo se quisermos ter democracia. Como tenho sustentado em textos publicados em anos recentes sobre o caso do Brasil[46], suas ramificações permitem alterar de maneira positiva a perspectiva a adotar com respeito a várias áreas ligadas de problemas: o desafio de elaboração constitucional que enfrentamos há pouco com a Assembleia Constituinte e as reformas constitucionais cuja necessidade surge de imediato; a questão do papel dos militares; o tema maldito do corporativismo e os equívocos que o cercam; o problema dos partidos e os paradoxos do empenho de construção institucional na esfera partidária etc.

Seja como for, minha perspectiva geral quanto à questão da consolidação da democracia é antes pessimista. As esperanças de consolidação democrática referem-se a um processo de construção e reconstrução institucional e estatal que é inevitavelmente precário: ele se desdobra sobre um largo período de tempo, pois a passagem do tempo é um ingrediente necessário do próprio processo de institucionalização, com sua dialética entre artificialismo e “impregnação” contextual; os atores de diferentes escalas nele envolvidos não apenas são múltiplos e estrategicamente orientados, mas acham-se também em diferentes fases no que se refere à definição e à maturação das identidades coletivas correspondentes, diferindo ainda quanto à capacidade de lidar de maneira autônoma e cognitivamente sofisticada com as tensões que emergem entre perspectivas de curto e de longo prazos, ou egocêntricas e “descentradas” – para não falar das relações complexas entre esses elementos que são acarretadas pelos próprios requisitos doutrinários da democracia; ele supõe um processo de aprendizagem convergente entre os diferentes atores...

[46] Razão pela qual omito aqui a longa discussão feita na versão original deste trabalho. Algumas dessas publicações são: “Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática no Brasil”, *Planejamento e Políticas Públicas*, no. 1, junho de 1989; “Para Pensar Transições: Democracia, Mercado, Estado”, neste volume; e os textos que compõem a terceira parte do presente volume, em especial os capítulos 12, 13 e 14.

Dadas tais complexidades, a presunção deve ser a de que, mesmo se eventualmente bem sucedido no longo prazo, o processo de implantar e consolidar a democracia provavelmente deverá passar por severas crises e reviravoltas.

Ao nos aproximarmos do fim destas notas de posse de um diagnóstico como esse, a questão óbvia é a de como ele se relaciona com a abordagem da escolha racional e seu interesse como instrumento analítico a ser utilizado no exame dos problemas da consolidação democrática. Uma observação preliminar diz respeito à afinidade que a preocupação “estratégica” com o que fazer mantém com a perspectiva da escolha racional. A despeito de sua necessária sensibilidade para com a dialética do institucional (ou antes, por causa dela), a ótica resultante dessa preocupação acha-se em clara oposição, em certo nível, à ênfase excessiva em fatores “culturais” com frequência encontrada na discussão da democracia e das chances de consolidação democrática. Do ponto de vista aqui proposto, os elementos culturais são relevantes na medida em que são parte dos “dados” a serem processados da maneira mais efetiva possível. Isso tem um efeito “consequencialista” sobre a decisão de como abordar o estudo e o eventual diagnóstico de situações históricas concretas que se revela mais saudável do que certo ingrediente moralista – e paralisante – frequentemente presente no confronto entre modelos abstratos da vida política ou de qualquer de seus múltiplos aspectos.

Outra questão é a de que o eventual êxito de um suposto processo de consolidação democrática é algo que diz respeito, naturalmente, ao comportamento dos próprios atores envolvidos no processo. O diagnóstico e o prognóstico esboçados acima encerram certa postura ou aposta analítica quanto aos prováveis resultados desse comportamento e implicam proposições sobre a situação e sua percepção pelos atores que deveriam ser suscetíveis de algum tipo de verificação diferente da simples espera de que as coisas aconteçam – até porque, dada a natureza do problema, a opção de esperar as coisas acontecerem não está realmente disponível. Por certo, a questão da prova empírica no que se refere a processos é por si muito complicada para as ciências sociais como tal, independentemente da abordagem específica que se pretenda defender. Mas estará a abordagem da escolha racional qualificada para qualquer reclamo especial com respeito ao problema geral, incluindo sua ramificação quanto à questão da verificação empírica?

A resposta é certamente negativa. O próprio enunciado do problema em toda a sua complexidade me parece exigir que se abandone a perspectiva "padrão" da abordagem da escolha racional, caracterizada pela presunção oculta ou latente de que o analista (o cientista social adepto da escolha racional) é mais esperto ou lúcido do que o ator "racional" com o qual trabalha. O ator se acha encerrado numa situação que envolve um complexo problema de coordenação (entre os diferentes atores e as ações de cada um em diferentes momentos) e que o analista pode talvez chegar a apreender de maneira adequadamente sofisticada; quanto aos próprios atores, contudo, a suposição com que se opera é antes a de que estão condenados a se deixarem guiar por interesses míopes – e, mesmo se lhes é concedida a apreensão igualmente sofisticada da situação, postula-se que o problema de coordenação é de natureza a impedir que isso lhes seja de grande ajuda. Donde a perspectiva da mão invisível ou da ação coletiva como subproduto. Como vimos, não importa quão apta a caracterização abstrata aí contida de uma situação de contrato original (ou da situação de certos grupos reais de natureza "latente"), a situação histórica concreta com que se defrontam os países "transicionais" que nos interessam é diferente em aspectos importantes, pois inclui como dimensão relevante a existência de certos atores capazes de exercer papel coordenador (ou mesmo, em certos casos, capazes de exercer *coerção*, o que, naturalmente, é parte do problema) e de atuar como focos de convergência e reflexividade. Dar conta analiticamente do problema colocado pela situação assim definida certamente não requer o abandono da própria noção de racionalidade: ao contrário, a maior complexidade da situação inclui atores e ações que são por definição sensíveis com respeito a objetivos de longo prazo e compartilhados coletivamente (e que, como tal, se enfrentam expressamente com a necessidade de maior racionalidade), lado a lado com objetivos miopemente "interesseiros".

Mas surge uma reviravolta neste ponto que introduz importante complicação adicional. A própria eficácia (ou racionalidade) das ações orientadas para o objetivo de longo prazo de consolidar a democracia depende de que nossos atores reflexivos tenham adequadamente em conta a miopia (em conjunto com a ocasional orientação de longo prazo...) de muitas outras ações – sem dúvida, é justamente nisso que redunda minha recomendação de gradualismo. De novo, esse passo a mais na descrição de nosso tortuoso problema, ao invés de levar à exigência de que se abandone

a ideia de racionalidade para apreendê-lo analiticamente, leva antes a um compromisso mais forte com ela. Mas a questão é: estamos ainda dentro dos confins da abordagem da escolha racional quando temos de lidar tanto com racionalidade de natureza reflexiva e capaz de planejamento de caráter quanto com um complexo contexto "sociológico" que estabelece, por assim dizer, o palco *tradicional e normativo* não só para o esforço reflexivo, mas também para a definição dos interesses e objetivos a serem perseguidos na multiplicidade das "interesseiras" ações míopes?

Não creio que a abordagem da escolha racional possa enfrentar, com seus próprios recursos, a tarefa implícita nessa definição do problema. Mas isso não nega, naturalmente, que provavelmente há um papel de destaque a ser cumprido por ela no esclarecimento dos problemas de vários níveis. A utilidade de trabalhos como os que tratam do nível operacional dos pactos sociais e sua relevância para o nível constitucional parece bastante clara. E penso que deve haver presunção favorável quanto à possibilidade de aplicações proveitosas da abordagem da escolha racional, de maneira similar, às formas mais complexas de interação estratégica (e assim talvez às formas também mais complexas de articulação entre os níveis operacional e constitucional) que temos em nossa situação "transicional" como consequência de aspectos tais como o importante papel desempenhado pelos militares e as complicações envolvidas no processo às vezes incipiente de *formação* de outros atores coletivos. Uma questão que parece necessitar esclarecimento é a de até que ponto será necessário ir além do jogo entre pactos institucionais, por um lado, e interesses estritamente "materiais" ou "econômicos", por outro. Como indicado anteriormente, não creio na utilidade de conceber nosso problema em termos de um superjogo entre projetos constitucionais alternativos, dada a falta de realismo e a banalidade provavelmente inevitável que tende a resultar. Assim, parte do problema parece consistir em como definir de maneira suficientemente complexa os interesses "operacionais" que se articulam com os prospectos de que diferentes arranjos constitucionais possam chegar a prevalecer e durar. Por exemplo, além das preocupações ou objetivos "constitucionais" e do desejo de remuneração adequada, há outras motivações efetivas por parte dos militares que devam ser incluídas no empenho de apreender formalmente nosso complexo jogo estratégico? Será que a sugestão feita de uma "ressocialização" institucionalmente conduzida dos militares aponta para aspectos relevantes da questão?

Em qualquer caso, o esclarecimento formal do problema constitucional tal como aparece na própria perspectiva de um ator supostamente reflexivo ou "constitucional" é, por certo, outro aspecto com respeito ao qual cabe esperar que a abordagem da escolha racional experimente os recursos de que dispõe. Isso se liga com o privilégio concedido à questão de que fazer, e leva provavelmente a um foco afim ao que normalmente se associa com a análise de políticas (*policy analysis*), onde se adota o ponto de vista de um ator "global" (o estado supostamente imparcial e capaz de empatia com diversos interesses) para lidar com problemas definidos em termos de maximização global, embora envolvam aspectos de interação estratégica. Uma espécie de utilitarismo orgânico parece inerente a tal perspectiva, em contraste com o contratualismo adotado por Przeworski com sua definição radical de democracia. Acho que isso é não somente inevitável se se trata de construir a democracia num contexto histórico: é também provavelmente necessário se quisermos incorporar a nossas análises o "consequencialismo" de que penso que minha recomendação gradualista é um exemplo. Não vejo como uma análise destinada a diagnosticar determinada situação e a orientar os esforços de aperfeiçoá-la possa *não* ser consequencialista. O que está longe de significar que meus palpites toscos sejam tudo o de que necessitamos.

SEGUNDA PARTE

DE VOLTA AO DESENVOLVIMENTO POLÍTICO

SOLIDARIEDADE, INTERESSES E DESENVOLVIMENTO POLÍTICO*

– Vocês são muito inteligentes,
mas vão presos assim mesmo.
Fernando Sabino, *O Encontro Marcado*

I - Desenvolvimento político?

Em artigo de 1971, Samuel Huntington empreende a revisão da literatura sobre o tema do desenvolvimento político e cita, ao cabo, desalentado comentário de Dankwart Rustow, que, tendo deparado ele próprio com dez significados distintos daquela expressão, afirma que nove deles seriam demais[1]. O comentário acrescentado por Huntington é mais cético: essa situação indicaria que provavelmente *os dez* seriam demais, isto é, que talvez a própria noção de desenvolvimento político devesse ser descartada. De acordo com a discussão de Huntington, o conceito de desenvolvimento político seria ou supérfluo ou positivamente inconveniente. Supérfluo naqueles casos em que é identificado com um processo específico, tal como institucionalização política ou incremento da participação política, já que nada se ganharia com a substituição de tais termos pela expressão desenvolvimento político; e inconveniente nos casos em que é tomado como categoria abrangente, a envolver uma multiplicidade de processos diversos (tais como a diferenciação, a secularização e a crescente autonomia dos elementos componentes de um sistema, na análise de Gabriel Almond), já que o uso de um rótulo único para tais processos tenderia a produzir enganadora impressão de coerência e

* Trabalho redigido em 1973 e inicialmente publicado nos *Cadernos DCP,* no. 1, março de 1974, e em *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, no. 54, vol. 14, julho-setembro de 1974; em versão ligeiramente diferente, apareceu também em Jorge Balán (org.), *Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro*. São Paulo, DIFEL, 1974.

[1] Samuel P. Huntington, “The Change to Change”, *Comparative Politics*, vol. III, no. 3, 1971.

a insensibilizar o analista para o que pode haver de problemático em suas relações. Com base em considerações como essas, propõe Huntington o retorno à noção de “mudança” como designação mais adequada para os temas geralmente tratados em conexão com “desenvolvimento político”.

Outras objeções poderiam acrescentar-se às formuladas por Huntington. Uma delas, a que se recorreu com frequência, refere-se à sugestão de algo como um estádio final no processo de transformação política da sociedade que se ligaria ao conceito de desenvolvimento político. Outra se vincula ao fato de que as tentativas de defini-lo tendem a ressentir-se da interferência, consciente ou inadvertidamente, de preferências condicionadas por fatores de ordem ideológica ou etnocêntrica. Especialmente clara na abundante literatura norte-americana sobre o tema é a identificação de características idealizadas das democracias anglo-saxônicas – a americana em particular – com a meta a ser alcançada no processo.

Diante de todas essas dificuldades, talvez a sugestão de Huntington quanto ao destino a ser dado ao termo desenvolvimento político devesse ser acolhida. Renunciar ao termo, porém, não significaria negar o interesse de certas questões substantivas para as quais se procurou resposta no debate em torno do conceito e às quais não alude diretamente a expressão “mudança política”. Falar de mudança política com respeito à Argentina da “guerra suja”, por exemplo, fatalmente evocará questões diferentes das que seriam evocadas pelo uso da mesma expressão com respeito à União Soviética, de um lado, ou à Inglaterra, de outro. Não obstante o caráter equívoco das ressonâncias ligadas à expressão desenvolvimento político e a complexidade das questões envolvidas em sua conceituação, não há como desconhecer o fato de que alguns países equacionaram de maneira mais estável e relativamente consensual certos problemas básicos postos pela convivência de seus membros, enquanto outros se debatem em situações que apresentam, em maior ou menor medida, o caráter de impasse na confrontação de projetos ou forças sociais antagônicas ou envolvem a supressão violenta – até quando? – da possibilidade de se manifestarem politicamente determinados interesses ou projetos. Este é, sem dúvida, um problema que merece atenção, se o objetivo de conhecimento da realidade política tem qualquer sentido.

II - O dilema da ação coletiva e da organização política: interesses e solidariedade

1

Um postulado clássico da sociologia e das ciências sociais em geral, que está pelo menos implícito em grande parte do trabalho teórico e empírico levado a cabo nessas disciplinas, é o de que as coletividades agem para a promoção de seus interesses grupais ou coletivos. Dado um conjunto de indivíduos cuja situação objetiva os leva a terem em comum determinado interesse, o postulado conduz à suposição de que tais indivíduos, espontânea e naturalmente, agirão de forma a procurar assegurar a realização de seu interesse comum. Por certo, encontram-se na literatura sociológica exemplos diversos de sensibilidade para o que pode haver de problemático na passagem da simples comunidade de interesses à *ação* coletiva, um dos quais corresponde à distinção de Marx entre "classe em si" e "classe para si". Contudo, raramente se chegou a tomar como tema aquela passagem mesma, isto é, ao estudo dos requisitos necessários a que a ação orientada por objetivos comuns resulte da simples existência de tais objetivos.

Um livro importante, da autoria de Mancur Olson, Jr., propõe-se justamente explicitar os problemas envolvidos no postulado referido e formular uma teoria adequada da ação coletiva[2]. De acordo com Olson, a vigência de tal postulado estaria provavelmente baseada na suposição de que os indivíduos que compõem os grupos agem movidos por motivos egoísticos, suposição esta à qual se acrescenta a de racionalidade do comportamento individual. As consequências de tais suposições são extrapoladas para os grupos, coletividades ou categorias sociais, e a ideia de que tais grupos agirão na defesa de seus interesses é vista como consequência lógica da premissa referente ao comportamento individual egoístico e racional. Olson revela o que há de logicamente inconsistente nessa extrapolação e sustenta, em contraposição ao postulado mencionado, que, na medida em que sejam egoisticamente motivados e racionais, os indivíduos *não* agirão "naturalmente" para a promoção do interesse comum.

[2] Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Nova York: Shocken Books, 1968.

Isso se deve a que, com o interesse comum, trata-se de um bem *coletivo* ou *público*, o qual, por sua própria natureza, se assegurado para uma parcela qualquer de um conjunto de indivíduos, estará necessariamente assegurado para os demais. Daí que o bem público não represente por si mesmo, para indivíduos egoístas e racionais, estímulo suficiente ao dispêndio de energia ou dos recursos necessários à sua consecução. Em consequência, a presunção deve ser que a ação coletiva não se realizará, a menos que haja coerção ou o que Olson denomina *incentivos separados*, que atuem seletivamente em termos individuais e permitam ganhos ou benefícios individuais, derivados da participação na ação coletiva mas independentes da realização do próprio bem coletivo como tal.

O problema assim situado, que se refere ao conflito entre interesses particulares e interesse comum para o caso da conduta racionalmente orientada, é posto de maneira mais dramática na situação conhecida na literatura dedicada à teoria dos jogos como o "dilema do prisioneiro"[3]. Aí, dois indivíduos que têm a possibilidade de ganho conjunto mediante a adoção de determinada linha de ação inscrita entre as alternativas que deparam são levados, em função dos estímulos à ação guiada pelo interesse particular contidos na estrutura da situação, a adotar *racionalmente* estratégias que redundam em desastre para ambos. O ponto talvez de maior interesse que o jogo do dilema do prisioneiro torna claro é que, embora a forma usual de apresentação da situação em que os agentes se vêem envolvidos suponha a impossibilidade de comunicação entre eles, caso viessem a poder comunicar-se e chegassem a estabelecer um pacto de ação condizente com o interesse comum, isso apenas significaria, dada a estrutura da situação, que cada qual teria motivos adicionais para agir de forma a promover seu interesse pessoal e a frustrar o interesse coletivo, e o pacto estabelecido estaria destinado a não ser observado, a menos que os agentes viessem a ser coagidos a observá-lo.

A relevância dessas considerações para o tema que pretendemos discutir reside em que elas apontam para o problema fundamental da convivência política, problema este que está necessariamente envolvido na

[3] Uma exposição do "dilema do prisioneiro", acompanhada da exploração das implicações e limitações da lógica que lhe é subjacente, pode ser encontrada em Anatol Rapoport, *Fights, Games, and Debates*, Ann Arbor, Michigan, Michigan University Press, 1961, pp. 173 e seguintes.

discussão das questões associadas à ideia de desenvolvimento político, seja qual for o rótulo com que se deseje designá-las. É mais do que simplesmente curioso observar que o mesmo dilema encontrado na discussão da ação destinada a realizar o bem coletivo e na conduta dos participantes no jogo do dilema do prisioneiro encontramos também na clássica discussão de Hobbes sobre a transição do estado natural para a sociedade civil. Não é outro o foco de intenso debate, no qual se empenham numerosos autores, com respeito ao fundamento da teoria hobbesiana da obrigação política.

John Plamenatz, por exemplo, apegado à psicologia "realista" e egoística em que pretende fundar-se a construção de Hobbes, busca estabelecer o fundamento da obrigação e da obediência necessária à instauração da figura hobbesiana do soberano (e, consequentemente, da ordem) em considerações prudenciais e de interesse próprio[4]. Dado que o soberano não terá poder para coagir os recalcitrantes a menos que os demais lhe obedeçam, a motivação egoística correspondente à necessidade de segurança será razão bastante para assegurar a obediência destes últimos: cada qual tem interesse em que o soberano tenha poder, o que não se dará a menos que ele seja obedecido; logo, todos serão levados a obedecer. Em contraposição, autores como Taylor e Warrender sustentam a existência de uma doutrina ética em Hobbes, que seria independente de sua psicologia egoística e que, tendo a ver com o caráter imperativo e moral que atribuem às leis da natureza de Hobbes, seria imprescindível para assegurar a obediência e a ordem[5]. Isso se deve não apenas ao difícil problema de coordenação que se coloca dado que a razão para a obediência é que o soberano tenha poder, enquanto tal poder depende de que haja obediência, mas sobretudo ao conflito entre o interesse comum na instauração do soberano e da ordem, por um lado, e o interesse particular em escapar das restrições que tal instauração implica, por outro. De maneira inteiramente análoga à situação das empresas de determinado ramo num mercado de concorrência perfeita, interessadas conjuntamente na manutenção de preços elevados para seu produto e cada uma delas isoladamente em produzir e

[4] John Plamenatz, "Mr. Warrender's Hobbes", *Political Studies*, vol. V, no. 3, outubro de 1957.

[5] A. E. Taylor, "The Ethical Doctrine of Hobbes", em Keith Brown (ed.), *Hobbes Studies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965; Howard Warrender, *The Political Philosophy of Hobbes*, Oxford, Oxford University Press, 1957.

vender o máximo, as quais se vêem fadadas à superprodução e à queda dos preços; ou à situação dos prisioneiros interessados conjuntamente em ganhar a liberdade e isoladamente em lograr maiores ganhos individuais, os quais se vêem fadados a longos anos de cadeia; de maneira análoga, quanto mais convicto esteja o indivíduo isolado de que a obediência corresponde ao interesse de todos e que todos têm bons motivos para obedecer, tanto maiores razões terá para esperar que os benefícios da instauração da ordem lhe advirão da obediência que será prestada *pelos outros* e para dispensar-se a si próprio dela. Em tal situação, somente a obrigação moral permitiria esperar a superação do estado de natureza. Daí que Taylor e Warrender sejam levados a aproximar as leis da natureza de Hobbes da noção kantiana do caráter imperativo da lei moral, por contraditória que possa ser a vigência de tais leis, assim entendidas, com a concepção do estado de natureza como caracterizado pela "guerra de todos contra todos".

Se voltamos à análise de Olson, a indagação que suas proposições suscitam diz respeito ao papel desempenhado na ação coletiva por motivos de ordem moral (como os que, na interpretação que dão Taylor e Warrender ao pensamento de Hobbes, permitiria resolver o dilema envolvido na constituição da sociedade civil) ou de ordem afetiva, ideológica etc. Claramente, sua sugestão básica pode ser válida como crítica à extrapolação de certos princípios de ação do plano individual para o plano coletivo sem que isso determine a natureza da resposta a ser dada à questão de como se desenvolve a ação coletiva. A ação coletiva poderia ocorrer, se deixamos de lado o caso da coerção pura e simples, seja mediante incentivos seletivos ao *interesse* individual para o caso de adoção de formas de conduta compatíveis com o bem coletivo, seja pela presença de motivos como os que acabamos de mencionar. Seria esta uma distinção relevante? Não a julgar pelo que nos diz Olson, que se desembaraça do problema da motivação moral ou ideológica em simples nota de pé de página, com base na possibilidade de interpretá-la como correspondendo a condicionantes da ação que variariam individualmente e proveriam estímulos distintos dos representados pela própria realização do bem coletivo, podendo ser descritos em termos do objetivo de alcançar determinados estados psicológicos (estar em paz consigo mesmo, sentir-se solidário) e subsumidos, em consequência, sob o rótulo de "incentivos seletivos" ou "incentivos separados". Dito de outra forma, não seria em si o benefício associado à realização do bem coletivo que levaria à ação conducente a ele,

mas a obtenção de um objetivo que se poderia ainda caracterizar como individual.

Contudo, essa interpretação redunda em negar a inexorabilidade do dilema que nos ocupa, pois ela implica admitir que existe a possibilidade de compatibilizar objetivos coletivos e individuais[6]. Admitida essa possibilidade – ou seja, admitido que, por motivos de ordem moral ou ideológica, os indivíduos podem ser levados a se prescreverem objetivos que remetem à realização do interesse coletivo –, a natureza do problema básico se modifica. Naturalmente, Olson poderia contestar que o objetivo de sua análise seria precisamente revelar as condições em que interesses individuais e interesses coletivos se tornam compatíveis, e que a noção de incentivos seletivos seria aquela por meio da qual se poderiam enunciar genericamente tais condições, que encontraríamos não apenas no caso da ação compatível com o bem coletivo moral ou ideologicamente motivada, mas também no caso em que essa ação é motivada por expectativas de ganho ou pelo estrito interesse individual. O ponto importante, porém, consiste em salientar a diferença entre esses dois casos, diferença que a colocação de ambos sob a rubrica de "incentivos seletivos" deixa na sombra: no segundo caso temos o indivíduo atuando em prol do interesse coletivo em função de uma barganha em que este lhe é alheio, enquanto no primeiro o vemos atuando em função de uma norma interior que lhe prescreve o interesse coletivo como objetivo manifesto de sua ação, ainda que o comportamento correspondente possa ter, como pretende Olson, "funções latentes" para o indivíduo em questão.

A importância da diversidade de implicações desses dois casos é bastante clara. O caso em que o indivíduo age em função de uma norma interior que lhe prescreve o interesse coletivo corresponde, em terminologia

[6] A análise de Olson é fecunda na medida em que se desdobra numa tipologia de grupos e chama a atenção para um tipo especial de grupos de grandes dimensões, denominados "grupos latentes", com respeito aos quais as dificuldades de realização do interesse comum derivam não tanto da oposição entre objetivos coletivos e interesses particulares de indivíduos egoístas, mas antes do problema de coordenação que resulta, dadas as dimensões do grupo, da *irrelevância* da ação de qualquer indivíduo isolado relativamente à realização do interesse comum, o que levaria mesmo indivíduos altruisticamente motivados, se racionais, a não investirem recursos ou esforços para realizá-lo. O problema com a análise nesses termos é que ela se nega a si mesma: se ela é certa, o racional para o altruísta é agir altruisticamente, isto é, de maneira condizente com a realização do interesse coletivo, sob pena de ver ainda diminuídas as chances de realização de seus objetivos (altruístas).

weberiana, à ação comunal, fundada em sentimentos de solidariedade. E a introdução da ideia de solidariedade e da ação nela inspirada é que altera os termos do problema discutido por Olson, permitindo situar fenômenos que a estrita perspectiva de interesses individuais tende a obscurecer.

2

O exame das diversas formas pelas quais a coordenação necessária à ação coletiva é assegurada, coordenação esta que envolve um problema de organização e portanto de poder, redunda no estudo dos fundamentos do consentimento político ou da legitimidade de uma forma qualquer de dominação e organização política. Se tomarmos os fatores considerados por Olson como capazes de induzir a ação coletiva (a coerção e os incentivos seletivos aos interesses individuais) e dermos o devido destaque ao caso da ação fundada na solidariedade, envolvendo considerações de ordem moral ou ideológica, teremos os elementos de uma classificação aparentemente satisfatória de estruturas organizacionais, referida às formas de poder que nelas se manifestam e aos correspondentes fundamentos para a aquiescência ao poder e o envolvimento nas organizações em questão. Tal classificação ou tipologia seria perfeitamente paralela à formulada por Etzioni em *Complex Organizations*[7], onde se distinguem o poder coercitivo, o poder remunerativo (caracterizado pela manipulação de incentivos aos interesses individuais de que fala Olson) e o poder normativo, fundado no apelo a valores ou objetivos compartilhados, ou seja, na solidariedade; a tais formas de poder correspondem diferentes formas de "envolvimento" por parte dos indivíduos, as quais, nos casos congruentes, seriam respectivamente envolvimento "alienante", "calculante" e "moral".

Contudo, se o problema da organização política é considerado no nível abrangente de grandes unidades de base territorial em que se situam usualmente as discussões relacionadas ao tema do desenvolvimento político, a distinção mencionada de diferentes fundamentos da organização política e a ênfase no papel desempenhado por fatores que têm a ver com solidariedade não são suficientes para permitir responder às questões que se colocam. Considerações de ordem afetiva, moral ou ideológica, se

[7] Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Nova York, Free Press, 1961; vejam-se especialmente pp. 12 e seguintes.

representam, em relação ao indivíduo isolado, fatores de solidariedade, representam também, do ponto de vista de unidades coletivas mais complexas, obstáculos potenciais à integração e à solidariedade. Deste segundo ponto de vista, tornam-se elas focos possíveis da definição de novos interesses em termos dos quais novos particularismos se afirmam num nível mais elevado. O dilema situado por Olson se recoloca, portanto, num plano em que não mais se trata de indivíduos atomizados, mas de interesses correspondentes a distintos focos de solidariedade, e estamos novamente perante o problema da oposição entre interesses particulares e interesses que se apresentam agora não apenas como coletivos, mas propriamente como *públicos*, no sentido de que se relacionam com a pretensão de universalidade associada à forma de dominação que busca instaurar-se sobre amplas coletividades de base territorial, bem como ao projeto de organização que lhe diz respeito.

O problema que assim se define corresponde, parece-nos, ao substrato significativo ao qual podem ser reduzidas as discussões relacionadas com o tema do desenvolvimento político. Em sua forma mais geral, tal problema consiste na realização da própria "função política" em qualquer sociedade dada, isto é, envolve a questão de equacionar os problemas que derivam da "contiguidade" ou da ocupação em comum de determinado território, colocando-se em termos de se assegurar adequada "cooperação social-territorial" e de tornar viável a coexistência não beligerante ou violenta de interesses diversos e de núcleos solidários particulares, por meio da instauração de alguma forma de solidariedade mais ampla, de base territorial[8]. Até o ponto em que se pode esperar consenso com respeito à proposição de que teríamos aí o problema político fundamental, torna-se possível pretender obter consenso igualmente com respeito à noção de desenvolvimento político. Sem minimizar as formidáveis dificuldades envolvidas, tal noção terá necessariamente de estar referida ao maior ou menor êxito com que diferentes coletividades de base territorial se revelam capazes de enfrentar e equacionar aquele problema. Em princípio, caberia levar a cabo a tarefa de avaliação desse êxito relativamente a qualquer sociedade, em não importa quais circunstâncias

[8] Boa discussão da "função política" ao longo dessas linhas pode ser encontrada em Antônio Octávio Cintra, "A Função Política no Brasil Colonial", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 18, janeiro de 1965. Veja-se também Hermann Heller, *Teoria do Estado*, São Paulo, Editora Mestre Jou, 1968.

históricas. Na prática, porém, há evidentemente boas razões para que a discussão relativa a desenvolvimento político se inscreva nos parâmetros situados pela emergência histórica do estado-nação como forma de organização política. Tais parâmetros são em geral adotados na literatura dedicada ao tema do desenvolvimento político, apesar da exceção representada por alguns autores ciosos da distinção analítica entre problemas de desenvolvimento político e problemas relacionados com o processo de modernização sociopolítica, que, estes sim, necessariamente envolveriam a referência ao moderno estado-nação[9].

III - Solidariedade, interesses e "mercado político": uma noção de desenvolvimento político

1

Uma importante linha de desenvolvimento dos esforços de teorização sobre a realidade política se tornou conhecida sob os rótulos de "nova economia política" e de "teoria da escolha pública" (*public choice theory*). Sendo sobretudo um produto da atividade de economistas que se interessam pelos problemas da arena política, tais esforços buscam constituir, na expressão utilizada por um dos autores que a eles se dedicam[10], uma "teoria estrita da política", de caráter afirmativo e proposicional, em substituição aos abundantes "marcos de referência" ou "esquemas conceituais", de caráter antes definicional, que têm resultado dos esforços chamados teóricos dos próprios cientistas políticos. O trabalho de construção teórica se tem aí valido, naturalmente, da perspectiva e dos recursos próprios da ciência econômica. Fundam-se os autores na suposição de que a economia como ciência não se distinguiria por ocupar-se deste ou daquele tipo de bens ou transações distinguidos por características intrínsecas, mas antes por ocupar-se de qualquer tipo de situação em que um problema de escassez ou raridade esteja envolvido. Essa definição permite incluir os problemas que têm classicamente constituído o domínio da ciência política, onde se

[9] Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay", *World Politics*, vol. XVII, no. 3, 1965.
[10] Gordon Tullock, "Theoretical Forerunners", Apêndice 2 de James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press, 1967.

trata da confrontação e do jogo de atores relativamente a decisões que são objeto de divergências e cuja colocação em prática por meio dos centros de poder da coletividade envolve necessariamente a frustração, em maior ou menor medida, das preferências de determinados atores. Na formulação utilizada em discussão das relações entre a economia e as demais ciências sociais por um dos autores que se têm destacado no campo a que estamos nos referindo, "a teoria econômica (mais precisamente, a microeconômica) é, numa acepção fundamental, quase uma teoria do comportamento racional", sendo aplicável, portanto, sempre que tenhamos um problema de utilização de meios escassos para a consecução de objetivos de qualquer natureza (status social ou poder político tanto quanto bens materiais)[11].

De acordo com essa orientação, os autores da *public choice* têm baseado seu trabalho de construção teórica na concepção de agentes políticos que atuam racionalmente na escolha das linhas de ação a serem adotadas nas transações estabelecidas entre eles. Na imagem predominante que emerge da crescente literatura pertinente, o *homo politicus* é o *homo economicus* dos economistas clássicos transposto para a arena política, movendo-se eficientemente na manipulação das condições que lhe oferece o ambiente tendo em vista a realização de seus interesses próprios. Por certo, a racionalidade e a psicologia egoísta que caracterizam o *homo economicus* clássico não deixam de ser submetidas a severo escrutínio, ganhando matizes que as resguardam das principais críticas dirigidas àquela concepção. Contudo, o ponto a salientar é que as características atribuídas aos atores políticos nas formulações teóricas da "nova economia política" levam a vê-los como agentes em um mercado, como indivíduos e organizações dotados de grande flexibilidade em seu comportamento, avessos a considerações estranhas à própria lógica do mercado em que atuam e transacionam e sempre prontos a uma boa barganha que lhes permita maximizar a realização de seus objetivos. Os fatores de ordem afetiva, moral ou ideológica são deixados de lado na medida em que poderiam significar restrições ao funcionamento do "mercado político" e ao livre jogo dos interesses. Nos casos em que algum desses fatores é considerado, como se dá com o fator ideológico em importante volume de

[11] Mancur Olson, Jr., "As Relações entre a Economia e as Outras Ciências Sociais: A Esfera de um 'Relatório Social'", em Seymour M. Lipset (org.), *Política e Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972.

Anthony Downs[12], a discussão tende a restringir-se ao papel por ele cumprido dentro da própria lógica do mercado político: em Downs, a ideologia não é senão um instrumento a que recorrem os atores para incrementar a racionalidade de seu comportamento maximizador nas condições de incerteza em que são forçados a atuar e tendo em vista os custos da obtenção de informações.

Ora, tal modelo envolve uma suposição fundamental. Ele supõe que, na coletividade cuja dinâmica política se trata de representar, tenha sido resolvido o problema constitucional, isto é, que haja a adesão generalizada às regras do jogo e a vigência efetiva delas. O pleno funcionamento do "mercado político", como Max Weber mostrou ocorrer com o mercado econômico convencional, implica a existência de *comunidade* entre os atores envolvidos, expressa no sentimento de constituírem um todo e na competição de todos contra todos, sem exclusões *a priori* alheias à lógica do jogo de interesses. A rigor, não corresponderiam às exigências do modelo nem mesmo os casos de sociedades em que, embora o processo político se dê num quadro formal de regras definidas, os atores estejam divididos por cisões ideológicas profundas que resultem em linhas de intenso antagonismo entre eles, pois não haveria então a possibilidade de tratar a ideologia nos termos de Downs. O tipo de política a que corresponde o modelo seria adequadamente descrito em termos da política "pós-ideológica" de que falam vários autores contemporâneos, supostamente envolvendo grau elevado de "consensus on fundamentals" como requisito para que a atividade política se torne uma atividade de barganha e de puro confronto de interesses[13]. Em outros termos, a condição de que aqui se trata revela-se privilegiada no sentido de que nela se acha garantida, para a coletividade política em questão, a solução do dilema proposto por Olson para a ação coletiva em geral. Tal solução se torna

[12] Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nova York, Harper and Row Publishers, 1957.

[13] Isso não significa que não existam tentativas de tratar, com os recursos da *public choice*, os problemas que se situam no próprio nível constitucional. *The Calculus of Consent*, de James M. Buchanan e Gordon Tullock, é um exemplo dos esforços desse tipo, tendo como subtítulo "Logical Foundations of Constitutional Democracy". Bem cedo, contudo, os autores se vêem envolvidos num problema de regressão infinita, indagando-se sobre as regras com base nas quais os agentes políticos poderiam decidir sobre as próprias regras e sendo levados a postular uma "norma de unanimidade" como saída para o problema.

possível justamente pela relevância assumida por fatores que têm a ver com a ideia de solidariedade anteriormente introduzida.

Em termos da oposição que se costuma estabelecer entre interesses e valores, ou interesses e solidariedade, essa caracterização do modelo do mercado político envolve um aspecto paradoxal: a condição em que se maximiza o "puro" confronto de interesses é precisamente aquela em que se vê também maximizado o âmbito da solidariedade. Se tomamos novamente os diferentes fundamentos organizacionais considerados por Etzioni, isso representaria, à primeira vista, introduzir confusão nas relações entre o envolvimento "valorativo" e o envolvimento "calculante". Detenhamo-nos um pouco sobre esse ponto.

O aspecto importante a salientar é o significado peculiar do envolvimento valorativo. À primeira vista, a estrutura organizacional caracterizada por esse tipo de aquiescência seria a que melhor ilustraria o predomínio da solidariedade sobre outros possíveis motivos de associação. De outro ponto de vista, porém, parece claro que uma estrutura organizacional qualquer só pode pretender fundar-se eficazmente sobre o envolvimento valorativo na medida em que esteja imersa em ambiente caracterizado por uma pluralidade de valores ou objetivos em competição, de sorte que a promoção de determinados valores possa prover estímulo adequado à participação daqueles que compartilham tais valores. Isso significa que o apelo organizacional a determinados valores contrapõe uma face divisiva e antagonística a sua dimensão solidária, é foco de separação e distinção tanto quanto de unificação e integração. O êxito de uma organização em tornar crescentemente universal a aquiescência aos valores ou objetivos que propugna estará necessariamente acompanhado da perda de vigor destes como focos de orientação da ação de seus membros, os quais se voltarão fatalmente para outras questões em torno das quais haja maior divergência.

Ora, as organizações políticas de base territorial, em particular o estado-nação de nossos dias, são organizações que se *definem* pela pretensão de contar com a adesão universal dos habitantes de determinado território. Daí que, quanto mais êxito tenham em realizar seu projeto próprio, tanto mais tranquila será a adesão aos valores que propugnam e tanto menor a força mobilizadora destes, a menos que seja possível contrapor os valores próprios da unidade territorial em questão aos de

outras unidades, produzindo-se assim o desafio necessário a sua revitalização (guerras etc.). Na ausência desse desafio, o êxito de organizações do tipo considerado em assegurar o envolvimento valorativo de seus membros consiste justamente, de maneira aparentemente paradoxal, em neutralizar o debate com respeito a valores enquanto fundamentos da própria organização, com a substituição da adesão vigorosa a diferentes ideologias ou "subculturas" políticas por uma cultura política comum que tenderá a assumir as características atribuídas por Almond e Verba à "cultura cívica"[14], de vigência mais generalizada mas associada a relativa indiferença ou apatia por parte dos atores políticos, que passariam a estar mais voltados para seus interesses cotidianos. Tais condições favoreceriam, assim, a difusão de uma orientação face à vida política que se aproximaria da postura "calculante" considerada por Etzioni, sem que isso signifique necessariamente, dadas as peculiaridades da participação em organizações de base territorial em contraste com as de outros tipos, a modificação do fundamento mesmo do compromisso com a organização.

Essa discussão nos traz a oportunidade de precisar as relações entre as noções de interesse e solidariedade, que com frequência dão margem a formulações inadequadas. Por *interesse* entendemos simplesmente fim ou objetivo próprio, quer se trate de atores individuais ou coletivos. Em contraposição, *solidariedade* refere-se ao compartilhamento de objetivos ou interesses. Ambas as expressões são aqui tomadas num sentido que envolve necessariamente a subjetividade dos atores considerados.

Importa destacar a relação de implicação mútua existente entre os dois conceitos. Como sugere Alessandro Pizzorno em magnífico artigo publicado há alguns anos[15], o interesse de um ator significa "a ação pela qual ele se *distingue* de outros atores, visando a melhorar sua posição relativa no confronto com estes. (...) Para que tal ação seja possível é necessário que seus resultados sejam mensuráveis – isto é, passíveis de serem avaliados em termos de *melhor* ou *pior*, de *mais* ou *menos* – e que o critério de mensuração seja comum ao ator e àqueles com respeito aos quais o ator pretende melhorar sua posição. (...) Um sistema de interesses

[14] Gabriel A. Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1963.
[15] Alessandro Pizzorno, "Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica", *Quaderni di Sociologia*, 15, 3-4, julho-dezembro de 1966.

comporta, portanto, um sistema de avaliações comuns que servem a um conjunto de atores..."[16] – ou seja, ele requer um sistema subjacente de *solidariedade*, ainda que os objetivos que em tal sistema se compartilham correspondam apenas às condições que permitem aos atores se empenharem no jogo de vantagens comparativas. Por outro lado, contudo, a constituição de um sistema de solidariedade se dá pela referência aos valores de um sistema de interesses, mediante o processo de formação do que Pizzorno denomina "áreas de igualdade". Com efeito, "aqueles que participam numa coletividade solidária colocam-se, enquanto membros dela, como iguais perante os valores de um determinado sistema de interesses". Em outras palavras, um sistema de solidariedade se constitui pela negação, ainda que numa área mínima, das desigualdades correspondentes a determinado sistema de interesses[17].

Qual, neste contexto, o lugar da noção de ideologia, à qual vinculamos repetidamente a ideia de solidariedade em passagens anteriores? Ela corresponde a doutrinas ou formas de pensamento relativamente estruturadas que delimitam o âmbito do compartilhamento de fins ou objetivos – o âmbito da solidariedade –, justificando-o em termos éticos, históricos, "científicos" ou outros. Os elementos de emocionalidade, antagonismo e rigidez que com frequência se apontam no chamado "pensamento ideológico" têm a ver, portanto, com o inevitável objetivo de separação e distinção nele envolvido concomitantemente com o objetivo de solidariedade e aglutinação.

2

Qual a relevância de tudo isso para a discussão sobre desenvolvimento político? A proposição que aqui queremos formular, e em torno da qual nos parece possível pretender obter consenso, é a seguinte: o processo de desenvolvimento político deve ser entendido como o processo de instauração e permanente expansão do "mercado político", no sentido em que vimos usando a expressão a propósito das construções da teoria da *public choice*; tal processo supõe ou envolve a crescente expansão e fortalecimento da solidariedade de base territorial como condição para a

[16] Ibidem, pp. 252-3.
[17] Ibidem, p. 256.

eliminação de barreiras ao livre jogo de interesses, derivadas de outros focos de solidariedade e antagonismo.

Essa é uma proposição ousada, certamente. Inevitavelmente dará azo à alegação de que a ênfase atribuída à solidariedade territorial se deve a preferências condicionadas ideologicamente. Por outro lado, é fácil imaginar as resistências que suscitará de imediato ao erigir em padrão do processo de desenvolvimento político algo que emerge da elaboração teórica de autores que muito claramente se inspiram, em seu trabalho, numa concepção idealizada da democracia política formal vigente na Europa ocidental e especialmente nos países de língua inglesa.

Relativamente à primeira objeção, nossa resposta é a de que a formulação acima nos parece derivar do enunciado que fizemos na seção anterior do que chamamos o "problema político fundamental": o equacionamento dos problemas que derivam da contiguidade em termos que assegurem a convivência não-beligerante de interesses diversos e de núcleos solidários particulares. É, evidentemente, concebível que se prefira, na escala que vai do consenso à beligerância ou violência, o pólo correspondente a estas últimas. Parece claro, porém, que a extravagância de se pretender fundar qualquer discussão supostamente política no estabelecimento de equivalência entre esta preferência e a oposta nos levaria a abandonar o domínio da ciência política para entrar no estudo de estratégia militar e de técnicas de repressão. Se nosso enunciado da "função política" merece acatamento, numa sociedade de escravos ou de repressão total não há política.

A resposta óbvia a essa maneira de formular a questão seria, naturalmente, a de que o estudo de problemas como estratégia militar ou técnicas de repressão *é* parte da ciência política, sendo desnecessário assinalar que há um sentido trivial em que isso é evidentemente certo. No plano em que aqui nos situamos, contudo, nosso propósito é salientar o papel crucial que a ideia de autonomia dos atores políticos desempenha para a própria definição do problema fundamental da vida política. Só existe problema político na medida em que temos, numa relação social, uma pluralidade de interesses divergentes que efetivamente contam pelo menos potencialmente – vale dizer, na medida em que os atores a que correspondem tais interesses são pelo menos potencialmente autônomos. A ideia de interesses divergentes, portanto, traz necessariamente implícita, sob

pena de tornar-se irrelevante, a ideia de fundamental autonomia dos atores. Mas se a própria definição do problema político básico em termos da coexistência de interesses divergentes implica a suposição de agentes autônomos, tal definição necessariamente aponta para uma condição hipotética na qual uma forma esclarecida de solidariedade se torna a garantia da igualdade e o único fator admissível de coesão na vida política. A concepção de Dahrendorf, segundo a qual toda e qualquer relação de dominação é potencialmente ilegítima[18], pode ser vista, dessa forma, como a definição mesma da questão básica que se apresenta à própria ciência política como tal, e a visão tradicional desta última como a disciplina que se ocupa do problema do poder conserva sua validez sob a condição de que a ênfase se desloque do termo *poder* para o termo *problema*. Tal concepção não nos dispensa, naturalmente, de considerar as espinhosas questões colocadas pelas relações que se estabelecem, em qualquer forma de organização política, entre seus inevitáveis ingredientes de poder, por um lado, e os elementos subjetivos associados à aquiescência e à solidariedade, por outro. Ela propicia, antes, um ponto de referência para a abordagem de tais questões, das quais nos ocuparemos adiante[19].

Quanto à segunda objeção acima indicada, que se acha claramente relacionada à primeira, ela não vai além do alcance que tenha o adjetivo "formal" acoplado ao modelo real de democracia política européia-

[18] Cf. Ralf Dahrendorf, *Las Clases Sociales y su Conflicto en la Sociedad Industrial*, Madri, Ediciones Rialp, 1962, p. 216.

[19] Dada a importância que se atribui à ideia de racionalidade dos atores nos trabalhos da *public choice*, que provê a inspiração mais direta para a concepção do "mercado político" aqui adotada, vale a pena notar de passagem que a ideia de agentes autônomos necessariamente envolve a suposição de que tais agentes são capazes de estabelecer objetivos para sua ação e de persegui-los de maneira racional. Como demonstraram as análises de Deutsch, não há autonomia quer no caso do autômato que busca rigidamente um fim predeterminado, quer no caso de um artefato ou animal destituído de memória e que se encontra à deriva, por assim dizer, em seu comportamento, como consequência de se achar totalmente aberto aos estímulos cambiantes que o ambiente lhe fornece. Diversamente, o comportamento autônomo é o comportamento de um agente cujos fins *relativamente* rígidos e estáveis (estabelecidos pela ação da *memória*, que lhe permite, nas palavras de Deutsch, "escolher aquilo que ele é", sua "personalidade") são buscados por meio de uma atitude ou disposição a um tempo flexível e seletiva com respeito a novas informações (*feedbacks*) relativas tanto a si próprio quanto ao seu ambiente; comportamento autônomo, em outras palavras, é comportamento *racional*. Cf. Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government*, Nova York, The Free Press, 1966, capítulos 6 e 8, especialmente pp. 107-8.

ocidental e anglo-saxônica que inspira a orientação antes examinada. A objeção seria legítima, *se dirigida aos autores daquela orientação*, na medida em que estes pretendessem estar apresentando algo válido como descrição das condições que caracterizam determinados países. Em seu cerne, essa objeção se refere ao papel que divisões tais como as que correspondem às classes sociais, com o que implicam em termos de acesso diferencial a recursos, exerceria no sentido de tornar fictícia a existência de um mercado político capaz de assegurar o "livre" jogo de interesses; em particular, a metodologia individualista, um dos pilares das elaborações dos autores em questão, tenderia a dissimular a relevância de questões postas pela existência das classes sociais e de outros tipos de agrupamentos e oposições sociais.

Aplique-se ou não tal objeção aos autores da *public choice*, lembremos que em nosso caso se trata de discutir *desenvolvimento político*. Assim, a eliminação dos obstáculos à vigência da solidariedade territorial é vista como desafio a ser enfrentado ao longo de um processo no qual o mercado político se ampliará sucessivamente, sendo possível, em princípio, determinar a medida em que qualquer coletividade dada terá avançado no processo pela medida em que tenha tido êxito em eliminar tais obstáculos. Essa eliminação e a ampliação concomitante da solidariedade territorial têm, naturalmente, importantes implicações de ordem estrutural, em cuja discussão esperamos poder esclarecer e contornar as dúvidas que a utilização do modelo do mercado como uma espécie de "meta" do processo de desenvolvimento político suscite.

3

O processo de estabelecimento da solidariedade territorial ampla, condição para o funcionamento do mercado político, não é um processo que se desenvolva no mero plano da subjetividade dos atores envolvidos. O compartilhamento de interesses ou objetivos que tal solidariedade implica se dá concomitantemente com a emergência de uma forma qualquer de regulação capaz de prover um princípio ou critério de igualdade que o torne possível. Em outras palavras, assim como uma categoria de indivíduos que compartilha determinada condição objetiva não constitui um grupo efetivo nem é capaz de solidariedade enquanto não dá origem a organizações que a representem, assim também a solidariedade territorial não é possível senão

em nível tosco enquanto não se façam presentes agências capazes de prover o foco em torno do qual se defina, pelo menos, a *cidadania*. Como sugere Pizzorno, seguindo Rousseau, só existe sociedade na medida em que os participantes sabem que existe uma *norma* igual para todos[20], o que implica a existência de agentes capazes de colocá-la em prática.

Isso significa que a instauração e a expansão da solidariedade territorial necessariamente envolvem o processo de *institucionalização* política. Dois problemas podem ser destacados em conexão com esse processo, os quais correspondem a duas acepções que a expressão costuma ter na literatura. O primeiro se refere à efetividade da presença da aparelhagem governamental, à instauração de um aparato que se possa constituir em foco efetivo de decisões relevantes para toda a coletividade. Trata-se aqui do aspecto que alguns autores têm formulado em termos de *grau* de governo, por oposição a sua forma, e outros em termos de *volume* de poder, por oposição a sua distribuição[21]. O segundo problema que a ideia de institucionalização política encerra tem a ver com o tema da legitimidade, ou com a medida em que o aparato recém-mencionado é alvo da aceitação mais ou menos consensual da população ou percebido como estando em correspondência com regras estabelecidas para o exercício do poder.

Nas discussões relacionadas com institucionalização, dá-se maior ênfase, em geral, a este último aspecto. Por outro lado, o poder que se exerce de acordo com regras aceitas e que goza, portanto, de legitimidade tende a ser designado como "autoridade" *ou* "poder institucionalizado", definindo-se o primeiro termo justamente em função da legitimação – ou institucionalização – do poder. Contudo, a consideração dos dois aspectos que se podem distinguir no processo de institucionalização política indica a possibilidade e a conveniência de manter apartadas as noções de poder e autoridade, como sugerido por Walter Buckley[22]. O que está envolvido no aspecto correspondente ao grau de governo não é uma simples questão de

[20] Pizzorno, "Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica", p. 256.
[21] Cf. Huntington, "Political Development and Political Decay", e Frederick W. Frey, "Political Development, Power and Communications in Turkey", em Lucian W. Pye (ed.), *Communications and Political Development*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1967.
[22] Walter Buckley, *Sociology and Modern Systems Theory*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1967.

extensão da capacidade de coerção, ainda que tenhamos aí uma dimensão relevante dele. Como sugere Buckley, entre a aceitação informada e voluntária de determinado aparato de governo por parte de ampla parcela dos atores políticos, de um lado, e a aberta oposição ao mesmo, de outro, vai uma grande distância, ao longo da qual há lugar para o caso em que ampla porcentagem da população aceita as regulações a que se vê submetida "meramente como condições dadas para a ação, com pouca compreensão de sua origem ou justificação ideológica e com ainda menor compreensão de que elas poderiam ser diferentes"[23]. Essa linha de considerações nos permite falar, portanto, a propósito dos dois aspectos da institucionalização política acima distinguidos, de *institucionalização do poder* e *institucionalização da autoridade*, apontando essa distinção para os graus diversos de acatamento, estabilidade e eficiência que podem igualmente vir a obter formas de controle político que *diferem* quanto ao grau em que os interesses que se trata de promover por meio delas são interesses efetivamente compartilhados pela coletividade correspondente, ou seja, quanto ao grau em que se fundam em efetiva *solidariedade*. A ideia de institucionalização do poder aponta, assim, oposta à de institucionalização da autoridade, para uma situação que, caracterizando-se por grau relativamente reduzido de coerção direta, necessariamente envolve, em alguma medida, a manipulação ideológica. Voltaremos ao assunto adiante.

A esses dois aspectos do problema da institucionalização política correspondem, *grosso modo*, no nível estrutural, dois tipos de barreiras à vigência da solidariedade territorial ampla. O primeiro tem a ver com problemas de caráter ecológico e relativos ao grau de desenvolvimento da estrutura de comunicações e à intensificação das transações de natureza econômica no interior de uma coletividade dada. Dois casos extremos ilustram a relevância desse fator: o caso de uma coletividade que não apresenta "fronteiras" internas correspondentes a zonas de rarefação acentuada das comunicações e transações entre seus membros, achando-se bem integrada no âmbito do território em relação ao qual se define a sua base física; e o de outra que, embora abarcando determinado território na definição de sua base física, na verdade se apresenta fragmentada e dispersa, compondo-se de "ilhas" de comunicação mais intensa cercadas de

[23] Ibidem, p. 196.

populações mais ou menos isoladas, com as quais as comunicações e transações não se dão senão precariamente. No segundo caso teremos seguramente muito maiores dificuldades para o desenvolvimento de ampla solidariedade referida ao marco da coletividade como um todo.

O problema em questão consiste, assim, na necessidade de se fazerem presentes, junto à generalidade dos membros potenciais da coletividade, os instrumentos organizacionais e os símbolos de toda ordem em torno dos quais se configura o projeto coletivo ou nos quais se funda a pretensão de determinada aparelhagem governamental de vir a constituir-se em fonte de decisões que se tornem efetivas em todo o âmbito de determinado território. Do ponto de vista subjetivo, essa "presença" tem implicações importantes no sentido de contribuir para que, em alguma medida, a definição da própria identidade pessoal dos membros se faça por meio da referência à coletividade, como condição para a emergência de uma efetiva identidade coletiva. O processo aí envolvido corresponde à dimensão psicológica da noção de "mobilização social", com a qual se indica a substituição de um marco local ou "paroquial" por um marco nacional na orientação dos atores. Com o tipo de barreiras aqui considerado, portanto, trata-se do que certos autores dedicados ao tema do desenvolvimento político têm designado em termos de *nation-building* e *state-building* e outros em termos da solução dada aos problemas de "autoridade" e "identidade"[24].

O segundo tipo de barreiras à vigência da solidariedade territorial ampla se refere à existência e ao vigor de focos particulares de solidariedade que compitam com a própria organização de base territorial. Trata-se aqui, como se verá, de questões que correspondem em boa parte ao que a literatura sobre desenvolvimento político costuma colocar em termos da solução do problema da "participação" ou "igualdade". Do ponto de vista dos dois aspectos distinguidos no processo de institucionalização política, tais problemas correspondem ao aspecto de institucionalização da autoridade, envolvendo obstáculos à legitimidade e ao consenso.

Os interesses grupais que figuram na arena política de uma coletividade qualquer podem ser de dois tipos, ou seja, podem corresponder

[24] Vejam-se, por exemplo, Gabriel A. Almond e G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics*, Boston, Little, Brown, 1966, pp. 34 e seguintes; e Dankwart A. Rustow, *A World of Nations*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1967, capítulos 2 e 3.

tanto a grupos que a literatura sociológica tem chamado multifuncionais (ou supra-funcionais) quanto a grupos funcionais. Estes últimos são grupos dedicados a objetivos específicos, caracterizados pela participação voluntária e segmentária de seus membros. Já os primeiros têm objetivos difusos, caracterizando-se pelo fato de que a participação dos indivíduos não está determinada voluntariamente e tende a assumir, no que se refere a seu alcance, a forma do envolvimento total, ainda que esse envolvimento admita variações quanto à intensidade: trata-se aqui de "microcosmos" ou subculturas capazes de determinar a orientação e o comportamento dos indivíduos de maneira abrangente e complexa, tais como, por exemplo, os grupos étnicos. Ora, a existência de solidariedade territorial ampla, em termos afins ao funcionamento do mercado político tal como o contemplamos, é compatível com a existência e a proliferação no interior da sociedade de grupos ou associações de natureza funcional que apresentem as características descritas. Ela estará comprometida, porém, na medida em que a sociedade se caracterize pela existência em seu interior de grupos multifuncionais vigorosos, já que tais grupos, por sua natureza, provêem focos de solidariedade potencial ou real que tendem a apresentar-se como alternativos à coletividade territorial que os abrange.

Nas vicissitudes da experiência histórica de constituição e desenvolvimento do moderno estado nacional, este segundo tipo de barreiras à solidariedade territorial, ainda que possa corresponder a solidariedades parciais de fundamentos os mais diversos, tende a consubstanciar-se em dois problemas especialmente relevantes. O primeiro corresponde a vínculos de natureza étnica, que emergem como questões salientes em certas experiências históricas de construção nacional no âmbito de determinado território. O segundo corresponde ao problema das classes sociais.

O primeiro desses problemas tem sido objeto de estudo em conexão com o tema geral da integração nacional ou internacional, e naturalmente ganhará relevância à medida que se consolide a tendência, presente em caráter incipiente no panorama internacional contemporâneo, à fusão dos estados nacionais existentes em unidades de alcance territorial cada vez mais amplo. Vale a pena destacar aqui tais problemas para chamar a atenção para o fato de que a concepção de desenvolvimento político apresentada não está necessariamente referida à esfera correspondente ao estado-nação, ajustando-se à consideração da eventual expansão do âmbito

no qual se desenvolve o processo político para além daquela esfera. A referência à solidariedade territorial ampla e à amplitude concomitante do "mercado político" leva naturalmente, na verdade, a visualizar uma possível fase de solidariedade e de efetiva organização política de alcance planetário, à medida que se torne viável a superação dos "focos particulares de solidariedade" correspondentes aos atuais estados nacionais. A esse respeito, é ilustrativo da relevância da concepção aqui adotada o fato de que o período de maior estabilidade e moderação nas relações internacionais posteriormente à emergência do estado-nação moderno corresponde talvez à vigência, nos séculos XVIII e XIX, do sistema conhecido como de "balança de poder" ou "equilíbrio de poder", que representou clara aproximação relativamente às condições envolvidas em nossa concepção do mercado político na esfera do sistema internacional de limites restritos ao cenário europeu. Tal sistema se caracterizou justamente pela orientação pragmática dos atores nacionais que dele participavam, marcada pela permanente disposição à barganha e à formação de coalizões mutáveis e sempre renovadas, que se estabeleciam com base em interesses circunstanciais. Só foi possível, por outro lado, nas condições de relativa igualdade de poder entre os diversos estados envolvidos (cuja relevância teórica geral se tornará mais clara adiante) e de certa solidariedade básica resultante da homogeneidade cultural e ideológica, pela qual o ambiente internacional europeu de então contrasta vivamente com o panorama de heterogeneidade e de cisões ideológicas profundas do cenário internacional da maior parte do século XX.

Quanto ao problema correspondente às classes sociais, constitui ele um problema de particular importância para o nosso tema por duas razões: por sua ubiquidade, por um lado, e pela clara implicação que acarreta, por outro, de desigualdades nas oportunidades vitais e de restrições, na mesma medida, ao funcionamento do mercado político.

Naturalmente, os obstáculos opostos por vínculos de natureza étnica à solidariedade territorial de âmbito correspondente a uma sociedade qualquer já envolvem questões de igualdade e desigualdade. Como se disse, trata-se com tais vínculos, assim como com as classes sociais, de focos de solidariedade capazes de competir com a solidariedade demandada pela coletividade mais ampla em que se inserem. Ora, tal capacidade, o vigor que revelam os agrupamentos étnicos como núcleos de solidariedade, deriva precisamente de que eles se constituem em pontos de referência em

termos dos quais os indivíduos passam a poder aglutinar-se e distinguir-se, percebendo-se como iguais em relação aos demais membros do grupo e como diferentes com respeito a outros. As conclusões a que chegamos acima, ao discutir o significado do envolvimento "valorativo" nas organizações de que fala Etzioni, valem naturalmente para a solidariedade prestada a qualquer agrupamento social: ela está sempre associada à capacidade que tenha o foco particular de solidariedade em questão para apartar e distinguir um conjunto de indivíduos com relação ao seu ambiente social mais amplo, oferecendo-lhes ao mesmo tempo a possibilidade de se perceberem como iguais com relação a algum ponto de referência que se torne socialmente relevante. Solidariedade, como vimos com Pizzorno, envolve sempre igualdade, seja qual for o critério em torno do qual esta se defina.

Contudo, uma diferença importante ocorre entre os agrupamentos étnicos e as classes sociais com respeito aos problemas centrais de que aqui se trata. Ainda que a coexistência de grupos étnicos possa naturalmente tomar a forma de domínio de uns sobre outros, com a estrutura de castas correspondendo ao caso de maior cristalização de relações hierárquicas desse tipo, essa possibilidade não resulta de características intrínsecas ao relacionamento de tais grupos, sendo concebível que sua coexistência se dê em termos paritários no que se refere aos princípios da estratificação social. Pelo menos nos casos, a que acima aludimos, em que determinados processos de constituição nacional se viram obstados por questões relacionadas a solidariedades étnicas, o problema envolvido tende a corresponder à superação das resistências oferecidas por fatores como tradições ou línguas distintas, sem implicações *necessárias* em termos de domínio ou subordinação social, isto é, em termos de irredutíveis desigualdades *objetivas* nas chances de se fazerem valer os interesses individuais em função da participação em um ou outro grupo étnico. Do ponto de vista da expansão da solidariedade territorial, portanto, o problema posto pela existência de vínculos étnicos pode ser considerado como consistindo, em grande medida, num problema de identidade ou de *assimilação*, no sentido usualmente atribuído ao termo na literatura dedicada ao tema da integração nacional, ou seja, um problema para o qual cabe esperar solução em grande parte por meio da simples intensificação do processo de comunicação social.

Já com as classes sociais, porém, trata-se, por definição, de agrupamentos que não só representam focos potenciais ou reais de solidariedade, mas com respeito aos quais o processo psicológico de separação e identificação que a solidariedade necessariamente envolve tem inevitável contrapartida em termos de desigualdades objetivas nas chances vitais dos indivíduos, correspondendo sempre a efetivas relações de domínio e subordinação. Em outras palavras, a distribuição dos indivíduos em classes sociais terá forçosamente consequências quanto à possibilidade de adotarem com êxito a conduta "maximizadora" que caracteriza a concepção do *homo politicus* anteriormente exposta, condicionando-lhes e limitando-lhes, em graus e formas diversas correspondentes às diferentes classes de que participam, tanto os objetivos quanto os meios disponíveis para alcançá-los. Temos aqui, naturalmente, o principal substrato objetivo em que pode basear-se a situação que contrastávamos acima com a vigência da "cultura cívica", isto é, a situação caracterizada pela adesão vigorosa dos membros da sociedade a diferentes ideologias antagônicas, na medida em que a situação de classe fornece um ponto de referência ubíquo e de importância decisiva para a emergência de ideologias que tratam de definir o âmbito da solidariedade em correspondência com a classe. Note-se ainda que, na perspectiva aqui adotada, o ponto crucial não reside em que haja variações individuais nas chances vitais, mas no fato de que tais variações se dêem ao longo de fronteiras nítidas que possam prover permanentemente focos potenciais de solidariedade. Em outras palavras, a questão consiste na extensão em que se torna possível, em dada sociedade, substituir a referência direta ao próprio indivíduo pela referência a certa condição que ele compartilhe com outros, ou a este ou aquele agrupamento de que participe, para o fim de determinar as chances vitais de que desfruta. Assim, a simples multiplicação dos fatores que seria necessário levar em conta ao se tratar de estabelecer a estrutura de desigualdade de determinada sociedade – para ilustrar, o fato de que devamos conhecer, na avaliação das oportunidades que se oferecem a certo indivíduo, não apenas, por exemplo, a maneira pela qual ele se situa relativamente à estrutura de propriedade, mas também, digamos, seu nível de educação, a ocupação específica que desempenha etc. – significa um incremento na possibilidade de estabelecimento de solidariedade territorial ampla, representando uma expansão no coeficiente geral de igualdade da sociedade em questão. Isso dispensa que nos concentremos mais detidamente no conceito mesmo de

classe social: basta-nos a medida em que ocorra a predeterminação das chances vitais dos indivíduos pela participação em determinada condição.

Tudo isso indica muito claramente que o ponto de referência básico da análise na perspectiva de desenvolvimento político aqui adotada é forçosamente o indivíduo, reiterando-se a relevância do modelo da *public choice* acima discutido, com o "individualismo metodológico" que tende a caracterizá-lo. Desenvolver-se politicamente, nesta perspectiva, significará, para uma sociedade dada, avançar no processo de eliminação da relevância social de qualquer condição – à exceção da representada pela própria sociedade – de que o indivíduo participe à revelia de sua própria vontade e deliberação e que possa apresentar-se aos seus olhos como objeto "dado" e "natural" de lealdade ou solidariedade. Para dizê-lo rotundamente: a plena vigência da solidariedade territorial, e do mercado político tal como o contemplamos, requereria a sociedade sem classes. Não apenas a sociedade sem classes, porém, fazendo-se necessária a generalização do princípio envolvido no reclamo de superação das classes para todos os demais critérios possíveis de aglutinação e divisão dos indivíduos que correspondam, nos termos da distinção acima estabelecida, a agrupamentos multifuncionais de participação não voluntária e não segmentária[25]. Ressalte-se ainda uma vez que o processo em questão não tem por que deter-se, em princípio, no âmbito do estado-nação, já que, de uma perspectiva mais ampla, o próprio estado-nação, correspondendo sem dúvida a uma condição não voluntária de que os indivíduos participam, surge como novo foco *particular* de solidariedade em oposição a uma concebível solidariedade planetária.

Assim, a referência à coexistência de "núcleos solidários particulares" contida no enunciado antes apresentado do equacionamento da "função política" aponta, na perspectiva de desenvolvimento político, para interesses grupais correspondentes a grupos de natureza voluntária, estando subjacente a suposição de que se trata de coalizões relativamente instáveis e cambiantes em sua composição e duração. Ainda que a situação aqui descrita possa merecer a qualificação de utópica, a presunção envolvida é,

[25] Vale talvez a pena notar que a ênfase na contraposição entre a participação individual voluntária e a não-voluntária remete ao contraste estabelecido por Talcott Parsons, em suas *pattern-variables*, entre o princípio do "desempenho" (*achievement*) e o princípio da "adscrição" (*ascription*).

naturalmente, a de que seria possível, em princípio, pretender estabelecer graus diversos de aproximação a ela no estudo de sociedades concretas particulares.

4

Um problema importante para o tema geral aqui discutido não foi ainda senão mencionado passageiramente em algumas oportunidades, apesar de ter estado subjacente a diversos aspectos de nossa discussão. Tal problema se situa na fronteira entre as ideias de institucionalização do poder e institucionalização da autoridade, referindo-se à questão da manipulação ideológica como fenômeno intermediário entre a coerção direta, de um lado, e, de outro, a aquiescência voluntária e esclarecida prestada a determinada forma de organização política, a qual surge como requisito de uma hipotética "solidariedade territorial plena". Como vimos, a tipologia de estruturas organizacionais elaborada por Etzioni, que tomamos como ponto de referência para situar certos problemas, apresenta o poder coercitivo e o envolvimento "alienante" que lhe corresponde como um dos três fundamentos organizacionais básicos. Por outra parte, o enunciado que fizemos anteriormente do problema envolvido no cumprimento da "função política" destaca o equacionamento não coercitivo ou violento das questões postas pela convivência dos ocupantes de determinado território. Esse enunciado nos permite deixar de lado as organizações de base territorial que estejam assentadas na pura e simples coerção, caso este que corresponde a um limite teórico de pouca viabilidade prática e que, a rigor, seria alheio ao campo próprio da política. Mas como se coloca a questão da coerção em diferentes estruturas que se possam distinguir, se partimos da suposição de que o fato de que não encontremos a coerção "pura e simples" não significa ausência de coerção?

Seria possível introduzir o debate desse ponto propondo que a situação acima descrita em termos da vigência da "cultura cívica" de que falam Almond e Verba (caracterizada pela aquiescência mais generalizada, ainda que relativamente apática, aos componentes básicos da organização política) envolveria, em contraste com a situação em que os atores políticos aderem vigorosamente a diferentes ideologias, a presença de menor coeficiente de coerção no processo político. Por um aspecto isso parece bastante claro: a situação em que temos a população cindida em torno de

ideologias diversas, nas quais se propõem objetivos distintos para a própria organização política, necessariamente encerra um grau comparativamente elevado de frustração de preferências intensas de parcelas ponderáveis de atores políticos, seja nas condições em que alguma das ideologias é politicamente dominante (sem poder impor-se de vez, contudo, caso em que a própria definição da situação se veria alterada), seja na condição correspondente a um impasse ou empate entre as diferentes forças em confronto. O grau de frustração inevitável de preferências intensas irá fatalmente reduzir-se na medida em que os problemas que se apresentam como questões vivas e merecedoras da atenção dos atores passem a situar-se, como se dá no primeiro caso, no plano de interesses passíveis de serem objeto de negociação e barganha (o plano "operacional", por contraste com o "constitucional", na terminologia de Buchanan e Tullock).

Isso parece aceitável sob uma condição, que introduz o problema delicado e de difícil solução que algumas vezes afloramos: a de que a expansão do consenso ou do âmbito de solidariedade que a segunda situação requer não seja fruto de simples manipulação, isto é, que ela se caracterize por efetivo aumento da igualdade nas chances de se fazerem valer os diversos interesses em jogo. Caso contrário, o arrefecimento das preferências em função das quais os atores agem na esfera política, ou seja, o fato de que o jogo político passe a desenrolar-se em função de interesses que não correspondam a oposições permanentes e inconciliáveis, pode significar a reintrodução da coerção sob forma mais sutil, que poderia ser vista como evidenciando precisamente maior grau de êxito no domínio exercido por uma fração da população sobre outras e como caracterizada por "falsa consciência" de parte destas últimas.

No plano da elaboração de modelos teóricos é possível resolver por hipótese o problema: a plena vigência do mercado político pode ser descrita de forma a incluir a maximização da igualdade como requisito para a eliminação de focos particulares de solidariedade e antagonismo. Uma visão dinâmica ou processual do problema, porém, exige que se tenham em conta as indagações suscitadas pelo tema da institucionalização política, especificamente o fato de que esta pode corresponder, nos termos da distinção anteriormente estabelecida, tanto a institucionalização da autoridade quanto a institucionalização do poder, envolvendo graus diversos de promoção de objetivos compartilhados ou de solidariedade efetiva, ou, ao revés, de manipulação.

Seria evidentemente impróprio pretender considerar aqui certas ramificações mais complexas do problema, onde a coerção – e portanto algum tipo de desigualdade – surge como condição da própria vida social organizada e como ingrediente inevitável, mediante o processo de socialização, da própria definição da identidade pessoal em termos da qual qualquer projeto de autonomia individual necessariamente se estabelecerá. Se partimos de suposições realistas com respeito à inevitabilidade da coerção e de alguma medida de desigualdade, suposições estas que não são incompatíveis com a pretensão de reduzir o grau de predeterminação da desigualdade por fatores como os que têm a ver com o problema geral da estratificação social, a questão é a de se a existência de desigualdades objetivas em condições de consenso implica necessariamente manipulação e "falsa consciência" ou se, ao contrário, seria possível falar de "consciência adequada" ainda que esta envolvesse o reconhecimento e alguma forma de aceitação de tais desigualdades. Essa maneira de colocar o problema evoca fatalmente a velha questão da possibilidade de se falar de "interesses objetivos", que seriam imputáveis a este ou aquele indivíduo ou conjunto de indivíduos independentemente de sua própria percepção ou preferência expressa. Responder afirmativamente à indagação aí contida redundaria, naturalmente, em dar acolhida à manipulação mais total – ao totalitarismo e ao terror – em nome da objeção à manipulação.

Isso não significa, porém, que estejamos impossibilitados de fazer uso significativo da ideia de manipulação e de falsa consciência na caracterização da situação prevalecente em determinada sociedade. Um estudo de Michael Mann, no qual se empreende ampla discussão dos dados de numerosas pesquisas empíricas relacionadas com o suposto fundamento consensual das democracias inglesa e americana, mostra de maneira inequívoca o sentido rigoroso e a utilização empírica precisa que podem ser dados a tais noções[26]. Como argumenta Mann com relação ao tema da possível falsa consciência por parte da classe trabalhadora dos países em questão, "o conceito de falsa consciência é válido se podemos demonstrar duas de três coisas: que um processo efetivo de doutrinação ocorre; que ele ou resulta claramente na mudança dos valores da classe trabalhadora ou, realizando-se de maneira incompleta, deixa os valores que são objeto de

[26] Michael Mann, "The Social Cohesion of Liberal Democracy", *American Sociological Review*, vol. 25, no. 3, junho de 1970.

doutrinação em conflito com valores 'desviantes' na mente do trabalhador; e, em terceiro lugar, que sejamos capazes, em *ambos* os casos, de ordenar os conjuntos rivais de valores relativamente a sua 'autenticidade' para o trabalhador, se queremos poder decidir qual deles é o mais 'verdadeiro'"[27].

Apesar da dificuldade da tarefa, a revisão que faz Mann salienta como o material *empírico* reunido nas pesquisas por ele discutidas não apenas mostra – o que é relativamente simples – o processo de doutrinação e manipulação, que tem lugar por meio de instituições como as escolas e a imprensa, mas também os efeitos que dele resultam em termos de falsa consciência. Esses efeitos se revelam, no plano psicológico, na nítida esquizofrenia que tende a caracterizar a postura dos trabalhadores dos dois países estudados perante os valores dominantes em suas respectivas sociedades: manifestando adesão a tais valores quando formulados em termos de princípios abstratos, repudiam-nos quando os mesmos valores são transpostos em termos de problemas de imediata relevância para sua vida cotidiana e suas atividades concretas como trabalhadores.

Existe, assim, sem a necessidade do recurso à problemática noção de interesses objetivos, a possibilidade de se qualificar, em termos empíricos, a natureza do consenso eventualmente obtido em dada sociedade. Mas há outro aspecto relevante com respeito ao problema da manipulação, aspecto este que, embora vinculado em última análise à questão das relações entre aquiescência subjetiva e igualdade objetiva, deve ser tratado independentemente dela. Referimo-nos ao fato de que, mesmo numa sociedade em que hipoteticamente se realize o limite máximo concebível de igualdade de oportunidades, poderia ainda manifestar-se uma forma "residual" de manipulação, que teria a ver com os mecanismos institucionais de encaminhamento dos problemas a serem objeto de deliberação por parte das agências de decisão da coletividade[28]. Temos aí o sítio em que poderia estabelecer-se o que seria possível designar como manipulação "tecnocrática", mediante a qual se daria a despolitização do

[27] Ibidem, p. 425.

[28] Devemos a Elisabeth Jelin haver-nos chamado a atenção para esse aspecto. O ponto em questão é ressaltado por E. E. Schattschneider em *The Semi-Sovereign People* (Nova York, Holt, Rinehart & Winston, 1960, p. 71), onde se salienta o elemento de "mobilization of bias" que seria inerente a qualquer organização. Veja-se também, a respeito, Peter Bachrach e Morton S. Baratz, "Two Faces of Power", em Charles A. McCoy e John Playford (eds.), *Apolitical Politics: A Critique of Behavioralism*, Nova York, Thomas Y. Crowell Co., 1967.

processo de determinação dos problemas a se constituírem em temas ou *issues* efetivos, dando origem a "não-decisões" pelos titulares do poder tanto quanto a decisões. O empenho de reduzir integralmente tal problema à questão da medida em que teríamos efetiva igualdade na sociedade considerada nos levaria à posição, decididamente utópica, de identificar a sociedade igualitária com aquela em que a própria aparelhagem do estado se tornou dispensável. Por outro lado, na medida de sua relativa independência com respeito à questão das conexões entre aquiescência e igualdade, o aspecto considerado destaca a relevância da feição assumida pelo arcabouço institucional naquilo em que ele se mostra parcialmente autônomo face ao substrato estrutural da sociedade.

5

A consideração dos dois tipos gerais de obstáculos à solidariedade territorial que acabamos de discutir, bem como da situação hipotética de plena vigência desta, permite a distinção de três grandes estádios no processo de desenvolvimento político, que nos parecem pontos de referência proveitosos no exame de problemas concretos que se apresentam no panorama político contemporâneo, incluído o brasileiro. Sugerimos como forma conveniente de designá-los as expressões "política pré-ideológica", "política ideológica" e "política pós-ideológica", desde que lembremos que se trata de rótulos não necessariamente descritivos se pretendermos usar rigorosamente o termo "ideologia".

Com a expressão "política pré-ideológica" referimo-nos à situação em que o problema de integração territorial ou de *state-building* assume relevância especial. Trata-se aqui do estádio em que os núcleos de solidariedade existentes são comparativamente os mais limitados para grande proporção dos atores de alguma forma relevantes para o processo político, tendo a ver com vínculos de natureza particularística. Tais vínculos definem estreitos "canais" de solidariedade ao longo dos quais se estende precariamente o mercado político e se processa o jogo de interesses, canais estes correspondentes aos exíguos recursos de comunicação que configuram a limitada integração existente. Entre esses canais tende a tomar vulto o que diz respeito a relações de tipo clientelístico, em que o vínculo pessoal característico da política pré-ideológica amplia seu alcance para além de simples relações de vizinhança e parentesco, dando origem a redes de

relações de dependência e intercâmbio que envolvem clientes e "patrões". Do ponto de vista do processo de institucionalização política, assumem relevância, aqui, os problemas relacionados com a institucionalização do poder.

Com a política ideológica, temos, numa estrutura em que se preservam marcadas desigualdades, o processo de mobilização social e integração territorial levado a um ponto avançado, do que deriva a preponderância que passam a assumir laços de natureza universalística, relativos sobretudo às posições de classe, sobre as ligações pessoais e particularísticas na determinação dos focos de solidariedade relevantes no processo político. Na medida em que se atualizam as características próprias deste estádio, ideologias de crescente sofisticação vêm a definir os marcos de lealdade e as linhas de antagonismo do sistema. Em termos das duas dimensões da noção de institucionalização política, as questões fundamentais que agora se colocam no processo político dizem respeito à institucionalização da autoridade, referindo-se, em última análise, aos temas da igualdade e da legitimidade. Mais imediatamente, porém, do ponto de vista dos focos dominantes de interesses em torno dos quais se desenvolveu o processo de integração correspondente ao estádio anterior, a emergência da política ideológica recoloca o problema da institucionalização do poder, na medida em que ela dá origem à arguição ou contestação com respeito à forma específica de organização política em termos da qual aquele processo se cumpriu ou que dele resulta. De acordo com as diferentes categorias de atores políticos em nome dos quais, de maneira sucessiva ou parcialmente concomitante, se promove essa contestação ("classes médias", trabalhadores urbanos, camponeses etc.), bem como com o grau de êxito obtido pelos focos dominantes de interesses em subsistir ou reafirmar-se como poder institucionalizado através das vicissitudes deste estádio, a política ideológica assume características diversas. Torna-se possível e conveniente, assim, distinguir fases diferentes da política ideológica. Entre elas caberia mencionar, em níveis de precária institucionalização ou reinstitucionalização do poder, as situações que Huntington descreve em termos de "pretorianismo radical" e "pretorianismo de massas", caracterizadas pela emergência, respectivamente, dos focos de interesses e solidariedade correspondentes às "classes médias" e às "classes populares". Já em níveis de mais bem sucedida institucionalização do poder, que podem aproximar-se em graus diversos da superação da política ideológica e do

ideal de efetiva institucionalização da autoridade de acordo com as formas em que nelas se combinem os ingredientes de coerção, desigualdade e manipulação, teríamos situações que poderíamos designar em termos de "política de partidos ideológicos" para casos como os correspondentes, por exemplo, à política francesa e italiana contemporânea; "sistemas de mobilização", para os casos de sistemas resultantes de revoluções de bases populares e fundados em intensa mobilização simbólica; e "cultura cívica", para casos como os contemplados por Almond e Verba. De maneira geral, a dinâmica da política ideológica, cujo clímax pode ser visto como correspondendo à "política de partidos ideológicos", tem implicações relativamente complexas para a concepção do mercado político que aqui se adota, das quais nos ocuparemos adiante: representando, por um lado, a expansão dele com relação ao estádio anterior, limita-o, por outro lado, de maneira importante.

Finalmente, a "política pós-ideológica" corresponde à vigência do que designamos antes pela expressão "solidariedade territorial plena", envolvendo o cumprimento cabal do processo de mobilização e integração territorial e a ausência de focos internos de solidariedade capazes de competir com a própria sociedade pela lealdade dos atores, com a igualdade e a "intercambiabilidade" destes levadas a um grau máximo. Em sua forma plena consiste, naturalmente, numa condição hipotética, cujas características se ajustam ao modelo do mercado político e do livre jogo de interesses anteriormente apresentado.

A ideia mestra em torno da qual se estabelece a distinção entre os estádios é a do grau de expansão do mercado político, a qual se vê facilitada ou entravada de acordo com o alcance mais ou menos restrito das formas de solidariedade prevalecentes. Essa perspectiva permite trazer luz nova a certos problemas reiteradamente deparados na análise do processo de transformação política.

Uma questão que tem envolvido dificuldades nessa análise, quer se trate do caso brasileiro ou de outros contextos "subdesenvolvidos", é a da interpretação do significado da passagem da política "tradicional" a novas formas de se processar o jogo político. Em geral, a análise tende a apontar a vigência, na política tradicional, de arranjos de tipo clientelístico, caracterizados pelos vínculos de dependência pessoal a que acima aludimos, e a salientar o papel de mediação aí exercido pelo "patrão" entre

a população territorialmente dispersa e os centros de poder da coletividade. No caso brasileiro, a situação conhecida como coronelismo se enquadra, naturalmente, nesse foco. Na situação assim descrita, destacam-se então os elementos de barganha e de jogo pragmático de interesses que a caracterizam, os quais, na medida em que não se ajustam aos traços atribuídos ao modelo do processo político orientado por considerações de ordem ideológica, são vistos como indicativos, em si mesmos, do estádio de atraso ou "subdesenvolvimento" próprio da política tradicional. A política ideológica, entendida simplesmente como aquela que se desenrola de acordo com "valores" e sem discussão explícita do que isso significa, é erigida em meta do processo de desenvolvimento político e contraposta de maneira não muito clara a uma "política de interesses" de que ela, rigorosamente, não faria parte.

Ora, a impropriedade disso se torna evidente quando o paradigma assim estabelecido de política ideológica é confrontado não mais com a política "tradicional", mas com o caso de países em que o processo político se distingue pelo *arrefecimento* da disputa ideológica intensa prevalecente em momentos anteriores de sua história política. A evolução do movimento social-democrático na Alemanha; o caráter de "subcultura", em que convivem objetivos revolucionários retóricos com a coexistência crescentemente pragmática com o *status quo*, que marcou o movimento comunista em determinadas regiões da Itália[29]; dados como esses apontam para um estado de coisas que a perspectiva recém-discutida não pode ver senão em termos de degenerescência da política ideológica, erigida em política "autêntica", o que dá origem a dificuldades insuperáveis. Sem dúvida, ocorrências dessa natureza podem corresponder, em princípio, a casos de falsa consciência resultantes de um processo de manipulação bem sucedido; seria dificilmente sustentável, porém, a pretensão de reduzir todos os numerosos exemplos da tendência que elas representam a simples manipulação, negando-lhes qualquer substrato de efetiva redução das desigualdades sociais.

A perspectiva que aqui se propugna escapa de tais dificuldades. A política ideológica representa evidentemente um avanço com respeito à

[29] Sobre a noção de subcultura, nesse sentido, vejam-se o artigo citado de Pizzorno e os trabalhos de seus colaboradores, incluídos no mesmo número de *Quaderni di Sociologia*, destinados à análise de dados empíricos.

política tradicional na medida em que com ela se amplia o âmbito das relações solidárias de um marco particularístico restrito para outro definido por critérios de natureza universalística. É claro, porém – e não seria necessário salientá-lo não fossem as confusões injustificadas que aqui se estabelecem –, que o jogo de interesses continua a dar-se. Quanto mais efetivo seja o apelo à solidariedade grupal, quer de classe ou de outro tipo, contido nas ideologias, isto é, quanto mais bem sucedidas sejam estas últimas em promover a efetiva identificação dos interesses individuais com os interesses grupais (êxito este que tende a corresponder sobretudo aos momentos iniciais de intensa mobilização ideológica), tanto maiores restrições isso implicará – e aqui está o aspecto da política ideológica que é apreendido e salientado na oposição entre política ideológica e "política de interesses" – ao mercado político, no sentido de que tanto menos propícias serão as condições à ocorrência do que se exprime pela ideia de *jogo* de interesses, envolvendo barganha que normalmente requer compromisso com respeito aos objetivos grupais. Em condições normais, contudo, o jogo de interesses, nesse sentido, se dará mesmo ao longo das linhas que separam os diversos núcleos ideologicamente solidários. Além disso, superado apenas o momento de maior espontaneidade correspondente à irrupção do movimento ideológico e de intensa igualização que a ele se associa, o jogo de interesses passará inevitavelmente a dar-se dentro do próprio movimento, e o caráter pacífico e fora de questão da adesão generalizada aos objetivos coletivos não representará senão um estímulo nessa direção: não é outra a constatação básica envolvida na reiteração das tendências burocratizantes e oligarquizantes que caracterizariam os movimentos ideológicos, fenômeno com respeito ao qual se impõe a referência a Robert Michels. Finalmente, é preciso ter em mente a possibilidade óbvia de que a confrontação ideológica se resolva pela vitória de um dos contendores, ao cabo, por exemplo, de um processo de natureza revolucionária, supostamente criando-se condições para a reorganização da sociedade de forma a se tornar possível, como corresponde naturalmente aos objetivos de um movimento revolucionário, a instauração da "solidariedade territorial plena" em novos termos. Estariam os partidários do paradigma de política ideológica em discussão preparados para reconhecer também aqui a "degenerescência" da política ideológica? Como conciliar a oposição entre política ideológica e política de interesses, naqueles termos, com a suposição frequente de que os atores envolvidos na primeira buscam precisamente criar condições nas quais o processo político

tenderá a transformar-se no simples jogo de interesses, mediante a eliminação de focos particulares de solidariedade pela adesão universal ao núcleo de solidariedade a que cada qual se vincula?

A conclusão é um truísmo, o qual, porém, no contexto da presente discussão, tem ramificações que talvez não o sejam na mesma medida: política é interesse, é jogo de interesses; mas jogo de interesse que supõe marcos solidários; desenvolvimento político é a eliminação das barreiras de qualquer tipo ao estrito jogo de interesses, o que implica a expansão da solidariedade; dito em termos do aparente paradoxo anteriormente destacado, cuja feição paradoxal se terá dissipado, esperamos, ao cabo desta discussão, desenvolvimento político é a expansão tanto do "puro" jogo de interesses quanto da solidariedade. Assim, o que há de especificamente "subdesenvolvido" na política clientelista, em geral, e no "arranjo coronelista" brasileiro, em particular, não é o fato de que o processo político assuma aí as características de barganha e de jogo pragmático de interesses, mas antes o fato de que tal jogo se dê de forma restrita a determinados canais que significam limitações ao mercado político. Por seu turno, a política pós-ideológica, na perspectiva apresentada e com as qualificações estruturais atribuídas ao estádio assim descrito, deve ser vista como representando um real passo à frente no processo de desenvolvimento.

IV - Autoritarismo e "Brasil Grande"

Para muitos dos autores que se têm curvado sobre o panorama político brasileiro atual, a questão básica tem sido a de até que ponto o regime implantado em 1964 equivaleria a um caso de continuidade ou descontinuidade com respeito às "reais" tendências evolutivas do processo político brasileiro no período de algumas décadas. Representaria o período que vai de 1945 a 1964 um hiato cuja característica de relativa abertura apenas dissimularia os componentes autoritários fundamentais do sistema vigente pelo menos desde Getúlio Vargas e que teriam sido consolidados e expurgados de elementos espúrios no regime autoritário agora em vigor? Ou deveria este último ser interpretado como nova reversão de tendências democratizantes que se viriam consolidando anteriormente, uma vez superado o revés representado pelo período getulista? A resposta para tais questões é às vezes procurada, sobrepondo-se certa temática do gosto de

teóricos recentes do processo de desenvolvimento político a uma tradição de pensamento de raízes brasileiras relativamente remotas, nas características de uma "cultura política" brasileira de origens seculares[30]. Com a ampliação do foco no que se refere ao período de tempo abrangido, esse debate se reproduz parcialmente na discussão, que de tempos em tempos se retoma, sobre o primado relativo do "estado" ou da "sociedade" na evolução histórica do país – ou, para retomar os termos em que mais recentemente se formulou a questão, sobre o predomínio, nessa evolução, das características de "representação" ou "cooptação"[31].

A discussão precedente nos parece prover um marco de referência útil para situar adequadamente o alcance das questões envolvidas em tais debates. A nosso ver, o que não se tem percebido claramente é que as duas versões do debate, com o alcance diverso que tende a adquirir quanto ao período abrangido nas interpretações divergentes, referem-se a dois estádios distintos do processo de desenvolvimento político do país. O problema envolvido na discussão relacionada com estado ou sociedade, patriarcalismo ou estamento burocrático, é prioritariamente um problema de institucionalização do poder ou *state-building*, correspondendo basicamente ao primeiro tipo de obstáculos ao estabelecimento do mercado político que acima salientamos e às condições que associamos ao estádio da política "tradicional" ou pré-ideológica. Por seu turno, o problema de autoritarismo ou democracia coloca-se no momento em que o desenrolar do processo de desenvolvimento propicia as condições para a emergência da política ideológica.

Não nos ocuparemos aqui dos condicionantes estruturais, a longo prazo, da forma específica assumida pela transição brasileira para o estádio ideológico[32]. Contudo, o diagnóstico dos fatores que levam ao autoritarismo alemão realizado por Barrington Moore parece apreender muitas das causas

[30] Veja-se, a respeito, Phillippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 1971, especialmente o capítulo 3, com o amplo recurso que aí se faz a autores brasileiros, especialmente Oliveira Vianna; do mesmo autor, "The Portugalization of Brazil?", em Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973.

[31] Simon Schwartzman, "Representação e Cooptação Política no Brasil", *Dados*, no. 7, 1970.

[32] Veja-se o capítulo seguinte, "Brasil: 'Estado e Sociedade'em Perspectiva", para a elaboração mais detida dos enunciados do parágrafo anterior e a discussão do processo de transição a partir da política tradicional.

que explicam a orientação autoritária da evolução brasileira[33]. A agricultura comercial implantada com base num sistema de tipo *labor-repressive*, assentado na repressão do trabalho, de que a escravidão representa o caso limite; a propensão à fusão, a certa altura do processo de consolidação do "centro" político, entre os interesses da aristocracia agrária e da burocracia central, que se daria entre nós com a simbiose entre a chamada ordem patriarcal e as instituições políticas monárquicas; a coalizão posterior entre setores da aristocracia rural e os interesses comerciais e industriais emergentes – teríamos aí fatores que favoreceriam o estabelecimento do que Organski denominou "política sincrática"[34], marcada pela coalizão ampla entre diferentes setores da elite e por sua inclinação, nos termos de Moore, à modernização conservadora, comprometida com o máximo possível de preservação da estrutura tradicional e buscando o estabelecimento de uma autoridade forte e o desenvolvimento e a racionalização do sistema administrativo. Observemos de passagem que a própria relevância, para o diagnóstico da evolução brasileira, da análise de Barrington Moore, com sua ênfase em fatores de natureza estrutural, vem contrapor-se às interpretações que buscam atribuir essa evolução às características da "cultura política brasileira". Sem pretender negar a importância óbvia dos fatores de ordem subjetiva para problemas como o que aqui nos ocupam, uma noção como esta não pode senão suscitar objeções na medida em que, sob pena de tornar-se supérflua, deve atribuir aos componentes da "cultura política" um grau inaceitável de durabilidade e autonomia em relação a seu substrato estrutural.

Seja como for, o marco de referência adotado nos permite ver o regime autoritário de 1964, assim como o "tenentismo", o período getulista e o interregno democrático que lhe sucedeu, como vicissitude entre outras que se seguem ao ingresso do país na fase da política ideológica. Sua circunstância básica está dada pelo vigor assumido, uma vez levada a um ponto de relativo avanço a integração no sentido territorial e a "presença"

[33] Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Pesant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966.

[34] A. F. K. Organski, *The Stages of Political Development*, Nova York, Alfred A. Knopf, 1965.

governamental[35], pelo processo de mobilização social e pelas demandas de participação e igualdade associadas à emergência de novos focos de solidariedade que ele faculta. Ao alterar a definição do âmbito do sistema político, transformando atores políticos potenciais em reais, a mobilização social reabre a questão relativa aos fundamentos do próprio sistema e de sua forma específica de organização. Daí resulta a ideologização do processo político e a característica revolucionária que passa distingui-lo, com a confrontação de projetos diversos de implantação da "solidariedade territorial plena".

Nessa perspectiva, o esforço de desmobilização política empreendido pelo regime de 1964 surge como tentativa de implantação forçosa do mercado político desideologizado em circunstâncias em que está longe de ter solução o problema da solidariedade territorial e em que, ao contrário, tal problema se aguça com a intensificação do processo de mobilização social. A ênfase com que, na propaganda do regime, se salienta o apelo à solidariedade territorial e nacional, com seu conteúdo ufanista e de participação simbólica, ajusta-se naturalmente a este quadro, representando a tentativa de obstar a atração exercida por ideologias ativistas e orientadas pelo tema da igualdade mediante o recurso a uma ideologia de âmbito nacional e de características "consumatórias", dirigida à identidade pessoal dos atores e à possibilidade de conformá-la pela referência à participação em um marco coletivo idealizado[36].

Que dizer a respeito das perspectivas de "institucionalização" do regime e de estabilização do célebre "modelo político brasileiro"? No debate havido em torno do tema, o qual tem sido protagonizado sobretudo por figuras presumivelmente interessadas na permanência de seus traços básicos, com a introdução de certas modificações destinadas a assegurar-lhe maior "abertura" e a reduzir-lhe o "coeficiente de arbítrio", nada há, naturalmente, que sugira a distinção que procuramos estabelecer entre a institucionalização da autoridade e a mera institucionalização do poder. Trata-se, com esse debate, de reduzir a margem em que a permanência do

[35] Uma discussão desse processo se encontra em Antônio Octávio Cintra, "A Integração do Processo Político do Brasil: Algumas Hipóteses Inspiradas na Literatura", *Revista de Administração Pública*, vol. 5, no. 2, julho-dezembro de 1971.

[36] Para a distinção entre valores "instrumentais" e "consumatórios" e sua conexão com as ideologias, veja-se David E. Apter, *The Politics of Modernization*, Chicago, University of Chicago Press, 1967, especialmente pp. 250-251.

regime depende do recurso à capacidade de coerção direta. Como salientamos ao discutir as duas formas de institucionalização, a expansão da capacidade de coerção não passa de um dos aspectos envolvidos no processo de institucionalização do poder, aspecto este para o qual são mais relevantes, entre os obstáculos à efetividade de determinado núcleo de poder, os que correspondem a sua estrutura organizacional e capacidade de mobilização de recursos. Por outro aspecto, porém, a institucionalização do poder compartilha com a institucionalização da autoridade a relevância que nesta última assume a subjetividade dos atores submetidos ao núcleo de poder em questão, ainda que esta dimensão se revista de características diversas nos dois casos. Concretamente, o poder institucionalizado se caracterizaria, neste sentido, pela estabilização das relações de poder existentes mediante a aquiescência prestada como consequência de alguma forma de manipulação bem sucedida, com a dissociação entre a lealdade demandada ou prestada, por um lado, e o grau em que o sistema se mostra capaz de promover efetivamente os diversos interesses que nele convivem, por outro.

Para começar por esta questão, o aspecto manipulativo do regime de 1964 é bastante claro no que se refere ao esforço de propaganda mencionado. A dissociação entre a demanda de lealdade e qualquer preocupação igualitária alcança o ponto da ironia na superposição de *slogans* como "você também está participando" à figura da lavadeira em seu trabalho[37]. De maneira consistente com a legitimação assim buscada, o debate em torno da institucionalização política se limita à introdução de modificações nos arranjos formais que se conciliem com os limites do projeto específico de desenvolvimento do país que vem sendo adotado por seus dirigentes. Na medida em que este último se orienta em direção nitidamente elitista, assentando-se na expansão concentrada da riqueza nacional e num mercado interno restrito e remetendo para um futuro indeterminado qualquer preocupação distributivista, não cabe esperar que tais modificações se venham a consumar no sentido de permitir que se

[37] A impressão que se tem dos resultados da propaganda do regime autoritário parece justificar a hipótese de que pesquisas empíricas encontrariam junto a amplas camadas da população, bem provavelmente, a esquizofrenia de que fala Mann a propósito dos trabalhadores americanos: apoio aos termos abstratos em que a política do regime se procura justificar propagandisticamente e repúdio àquela política ao nível de suas consequências para a vida cotidiana.

tornem efetivamente vocais certos interesses marginalizados, capacitando-os, assim, a criar obstáculos à continuidade do processo. Parece infundada, portanto, qualquer ideia de que eventuais recomposições formais do sistema vigente viessem a poder ser interpretadas, em futuro visível, em termos de efetiva instauração de um processo de institucionalização da autoridade no sentido que aqui damos à expressão. O autoritarismo em vigor, como é bastante claro, não representa a redefinição das relações entre sociedade e estado de forma a levar este último a pairar sobre aquela como árbitro a um tempo poderoso e infenso ao enfrentamento de interesses que ali se dá. Ao contrário, ele corresponde, em sua substância, como se mostrou com precisão em análises anteriores[38], ao predomínio forçoso de alguns dos focos de interesses que passam a enfrentar-se com a inauguração da política ideológica sobre outros, sendo precisamente este o sentido em que cabe vê-lo como vicissitude desta última.

Isso não significa, porém, que o regime não conte com a possibilidade de vir a institucionalizar-se, no sentido de poder institucionalizado que acima estabelecemos, ou seja, no sentido da recomposição da possibilidade de exercício estável e não meramente coercitivo do poder que se vê comprometida com a emergência da política ideológica. Pelo lado dos dispositivos formais, em primeiro lugar, parece não caber dúvida quanto à exequilibilidade de certas reformulações que poderiam redundar em relativa "abertura" e alguma intensificação da sensibilidade a determinados focos de interesses antes marginalizados sem que se comprometa o controle exercido sobre os rumos impressos ao processo de expansão econômica do país[39]. Por outro lado, diversos fatores concorrem para o incremento das chances de que o regime seja objeto de

[38] Vejam-se os trabalhos de Fernando Henrique Cardoso: "O Modelo Político Brasileiro", capítulo III do livro do mesmo título (São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972), e especialmente "Estado e Sociedade", trabalho apresentado ao Seminário sobre Indicadores Sociais do Desenvolvimento Nacional na América Latina, promovido pelo International Social Science Research Council, Rio de Janeiro, maio de 1972 (publicado posteriormente como capítulo V de F. H. Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975).

[39] Veja-se a pormenorizada sugestão de mecanismos formais destinados a reduzir o coeficiente de arbítrio do regime e a incrementar sua representatividade feita por Roberto de Oliveira Campos em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra sob o título "Instituições Políticas nos Países em Desenvolvimento: Um Projeto para o Brasil" (ESG, mimeografado).

crescente aquiescência. Um ingrediente importante da institucionalização do poder consiste no simples reflexo de características como a capacidade de coerção e de mobilização de recursos – do *poder* em sentido estrito – sobre o plano da subjetividade dos atores envolvidos. Em consequência, a própria capacidade que o regime manifesta de *permanecer*, sem ser alvo de contestação eficaz, tende a aumentar o que se poderia chamar sua "credibilidade" e a intensificar o grau em que vem a desfrutar da forma de aquiescência passiva que deriva de sua aparência de algo natural, necessário ou inevitável. O processo correspondente poderia ser descrito em termos de *tradicionalização* do poder, expressão também inspirada em Buckley e com a qual se salienta a sanção popular de que passa a gozar um poder que conserva, no entanto, a característica de arbítrio nas decisões que dele emanam[40]. Ao fator de institucionalização representado por tal processo se acrescenta o potencial de mobilização psicológica e de identificação contido nos temas patrióticos em que se concentra a propaganda do regime, sobretudo associados aos êxitos obtidos no tocante à expansão econômica.

Assim, a combinação de coerção direta, manipulação simbólica e eficácia econômica poderia vir a criar em prazo relativamente curto as condições subjetivas propícias à consolidação do regime e a experimentos de abertura no plano de suas regulações formais. Que esperar, numa perspectiva de desenvolvimento político a mais longo prazo, dessa possível consolidação? Em que medida redundaria ela na efetiva possibilidade de que o "modelo" básico em vigor viesse a representar o parâmetro capaz de enquadrar duradouramente o processo político até a eventual superação de sua atual característica pretoriana? Mais amplamente, até que ponto ela auguraria, nessa perspectiva de longo prazo, a redução do coeficiente de manipulação, redundando a possível institucionalização do poder em avanços na direção da institucionalização da autoridade e do acesso ao mercado político igualitário que visualizamos na política pós-ideológica?

Naturalmente, na medida em que o sistema manifestasse a capacidade de preservar-se em seus componentes básicos com o grau de permanência aqui contemplado estariam comprometidas as chances de estabelecimento, em futuro imaginável, de qualquer forma de organização sociopolítica que pudesse representar aproximação significativa ao ideal

[40] Veja-se Bucley, *Sociology and Modern Systems Theory*, p. 192, onde se encontra a distinção entre "autoridade tradicional" e "poder tradicional".

igualitário mencionado. A evolução que teríamos em tal caso poderia talvez redundar na emergência de alguma forma de "cultura cívica", a qual estaria, contudo, dadas as opções estruturais a que correspondem a vigência e o desenvolvimento do atual "modelo", assentada sobre a cristalização de profundas desigualdades sociais, mesmo se capaz de assegurar, em termos absolutos, a elevação geral dos níveis de vida da população.

A variável decisiva para que o processo se encaminhe nessa ou em outras direções concebíveis parece consistir no grau de dinamismo econômico que o modelo se mostre capaz de sustentar. Além da contribuição direta do êxito obtido na esfera econômica para as possibilidades imediatas de manipulação simbólica, dele depende, naturalmente, a possibilidade de que a evolução do país venha a assumir a feição de um jogo de soma variável que ofereça a todos a oportunidade de ganhos absolutos e forneça o substrato para a emergência da "cultura cívica" recém-mencionada, que não pode esperar basear-se na pura manipulação. Se excluímos a possibilidade de que um processo econômico realmente dinâmico conviva por prazo mais longo com a total marginalização de parcelas ponderáveis da população sem suscitar tensões insustentáveis, isso requer que a expansão econômica não apenas se caracterize por grande dinamismo, mas também pela difusão substancial, ainda que desigual, de seus benefícios.

A interrupção ou reversão das tendências expansionistas na esfera econômica seria uma das possibilidades a serem consideradas. Quanto mais cedo venha a ocorrer e quanto menor seja, em consequência, o grau de institucionalização alcançado, no sentido da "tradicionalização" do poder e de certa dose de legitimação derivada de experiências bem sucedidas de "abertura", tanto maiores serão as probabilidades de que se venha a recair nas condições que se encontram na raiz do presente quadro de rigidez política. Dois rumos podem ser considerados a partir daí. No primeiro teríamos a elevação do coeficiente de coerção direta, nos termos do cenário de ciclos de experiências de abertura sucedidas por novas fases de enrijecimento elaborado por Arpad von Lazar[41], com o risco da deflagração de esforços de mobilização organizacional e ideológica de cunho totalitário e fascistizante. No outro, as dificuldades econômicas ensejariam o

[41] Arpad von Lazar, "Latin Amerca and the Politics of Post-Authoritarianism: A Model for Decompression", *Comparative Political Studies*, vol. I, no. 3, outubro de 1968.

agravamento dos riscos de fracionamento e dissensão internamente à corporação militar (cujo caráter de "sistema de interesses" tende a intensificar-se com o simples controle militar continuado por ela exercido, em contraste com o "sistema de solidariedade" e o corpo coeso que era enquanto representava um ator relevante entre outros no jogo político anteriormente aberto), aumentando as chances de eventual abdicação do regime como tal e opção pela abertura democrática mais consequente[42].

Por outro lado, a alternativa da continuidade da expansão econômica não é garantia de que o processo se encaminhe no rumo do estabelecimento da "cultura cívica". Se essa expansão não é bastante acelerada ou não se difundem suficientemente os ganhos que lhe correspondem, a própria melhoria absoluta das condições gerais de vida de determinadas parcelas da população, com suas consequências no plano da mobilização psicológica, pode resultar na reafirmação da relevância social do tema da igualdade. As condições que daí emergiriam poderiam favorecer (na suposição problemática de relativa estabilidade institucional mesmo no sentido da mera institucionalização do poder) o estabelecimento da política ideológica em estádio mais avançado, com a presença, dentro de um marco institucional que enquadre com maior ou menor efetividade o processo político, de organizações e coalizões de forças que definam de maneira estável as linhas de antagonismo e solidariedade do sistema.

[42] Exame mais elaborado dos dilemas que cercavam a eventual abertura democrática do regime de 1964 pode ser encontrado em dois textos posteriores do autor: "Classe Social e Opção Partidária", em Fábio W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime: A Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro*, São Paulo, Símbolo, 1978; e "O Institucional e o Constitucional: Responsabilidade e Realismo na Análise do Processo Político Brasileiro", *Cadernos DCP*, no. 3, março de 1976.

PARA PENSAR TRANSIÇÕES: DEMOCRACIA, MERCADO, ESTADO[1]

I. Política, mudança e teoria da mudança

Se posso começar este texto numa nota pessoal, meu ponto de partida no exame das questões que aqui se discutem foi o interesse pelo tema do autoritarismo político, o qual se liga, naturalmente, com a recente experiência brasileira do regime de 1964. Ao buscar entender os problemas relacionados ao autoritarismo político, convenci-me de que é impossível dar conta adequadamente deles se nos mantemos perto demais dos eventos e abrimos mão do objetivo de alcançar uma teoria mais ambiciosa da mudança, dotada de poder explicativo. No campo dos estudos de alguma forma referidos à América Latina, pelo menos duas tendências parecem opor-se ao intuito de construir tal teoria. A primeira é a tendência, amplamente difundida entre os cientistas sociais brasileiros (especialmente, talvez, aqueles que se entendem como marxistas, apesar dos equívocos associados à distinção entre "historicismo" e "historismo" e sua aplicação ao marxismo)[2], de conceber os países latino-americanos e as vicissitudes de sua história como "peculiares" a tal ponto e de tal forma que se tornaria ilegítima qualquer pretensão de relacioná-los analiticamente com outros países e experiências – particularmente com os "modelos" europeu-ocidentais da assim chamada "teoria da modernização". Essa tendência, que se vincula com certa urgência de "relevância", resulta geralmente numa contextualização prematura e estéril do trabalho e expressa, em última análise, um viés antiteórico. A outra tendência, não sem relação com a primeira, revela-se na pronta disposição dos especialistas a mudarem de tema de acordo com as fluidas circunstâncias da vida sócio-política latino-

[1] Este artigo foi originalmente preparado para o seminário "Issues on Democracy and Democratization: North and South", realizado no Kellogg Institute, Universidade de Notre Dame, em novembro de 1983. A versão extensamente reformulada que aqui se publica apareceu inicialmente em *Novos Estudos Cebrap*, vol. 30, julho de 1991.

[2] A utilização de "historismo" para indicar a ênfase na singularidade histórica, em contraste com "historicismo", onde se destacaria a ideia de direção e previsibilidade na história, é sugerida por José Guilherme Merquior em comentário a "Mudança, Racionalidade e Política", de minha autoria, ambos publicados em Bolivar Lamounier (org.), *A Ciência Política nos Anos 8O*, Brasília, Editora UnB, 1982. Meu texto é reproduzido como capítulo 1 no presente volume.

americana, em frustrante perseguição aos eventos – do colapso das democracias à dinâmica dos regimes autoritários, daí aos processos de abertura, à transição a novos regimes democráticos, à consolidação da democracia... Não pretendo negar, naturalmente, o interesse e a eventual contribuição de pelo menos parte dos esforços aos quais esta caracterização pareceria aplicar-se. Mas sustento que a condição crucial para que venham a ser frutíferos é a de que não se perca de vista a fluidez mesma do processo que nos trouxe há pouco à aparente "morte" do autoritarismo e à restauração da democracia – e de que, bem ao contrário, se faça do processo global, com sua fluidez característica, um tema de preocupação explícita, buscando-se apreender a lógica que nele se acha em jogo[3]. Fora do âmbito latino-americano, os acontecimentos recentes na União Soviética e no Leste europeu não fazem senão colocar, em maior escala e de maneira certamente mais espetacular, os mesmos desafios básicos.

Como será talvez claro, latente em tudo isso está a ideia de que não podemos evitar lidar com o problema da *direção* da mudança, por contraste com o irracionalismo ligado à moda antievolucionista de muito das ciências sociais contemporâneas[4]. Naturalmente, tal problema envolve diversas facetas complicadas, acima de tudo a de até que ponto será possível tratá-lo de maneira "descritiva" ou empírica e de como o empenho correspondente se relacionará com preocupações prescritivas, normativas ou práticas. Sem entrar nos muitos meandros do tema, registro aqui minha convicção de que certo modelo admitidamente *normativo* de um estado alternativo ou antecipado pode ser derivado de maneira rigorosa da própria definição convencional das preocupações básicas da ciência política – ou da própria definição da política. Isso importa em afirmar que a definição do objeto

[3] "A morte dos regimes autoritários" é o expressivo título de uma conferência proferida por Philippe Schmitter no Inter-University Centre, Dubrovnik, Iugoslávia, em 31 de março de 1983. Igualmente expressivo é o fato de que apenas uns poucos anos a separam do aparecimento do conhecido volume organizado por Juan Linz e Alfred Stepan sob o título análogo de "o colapso dos regimes democráticos": *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

[4] Uma ilustração particularmente instrutiva das limitações do antievolucionismo corrente e dos becos-sem-saída a que leva se tem em Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, Londres, Verso Editions, 1979. Um brilhante trabalho de *scholarship* por vários aspectos, o livro é seriamente prejudicado, contudo, pela necessidade de pagar tributo ao antievolucionismo – de maneira nitidamente inconsistente, ao cabo. A crítica do livro se faz em "Mudança, Racionalidade e Política", neste volume.

mesmo da ciência política necessariamente envolve uma postura crítica. Assim, pode-se mostrar que a referência convencional às relações de poder na definição da política só é aceitável como critério – a despeito de sua aparência de "realismo" e isenção – na medida em que envolve a suposição de que o poder é um *problema* no plano prático. Em outras palavras, só estamos interessados nas relações de poder, mesmo enquanto sociólogos da política ou cientistas políticos, na medida em que elas são intrinsecamente problemáticas: assim como não há política na relação entre um cão e seu dono, tampouco haveria política numa sociedade de escravos onde hipoteticamente não existisse qualquer chance de que estes viessem a deixar de ser escravos e a afirmar-se autonomamente, ou onde os únicos interesses a contar fossem de uma vez por todas os do senhor. A autonomia dos participantes – ao menos a autonomia potencial – é, portanto, condição para que uma relação de poder possa ser qualificada como política, o que significa que os interesses de cada participante devem ter relevância ao menos potencial no condicionamento da relação.

A intuição aí contida pode transpor-se em termos de que certa concepção básica de *democracia* é inerente à definição da política e da ciência política – de que a democracia, portanto, é não apenas um desiderato prático, mas também uma importante referência *analítica*. Tal sugestão é levada a um ponto extremo em certa tradição de pensamento que tem Hannah Arendt, contemporaneamente, como destacada representante. Como se sabe, no pensamento de Arendt o poder é na verdade *excluído* da esfera da política, a qual é concebida, nas pegadas de Aristóteles, como a esfera da livre comunicação entre iguais. Envolvida em tal concepção se encontra a idealização da ágora ateniense, à qual se liga a ideia do poder como *pré-condição* da política em correspondência com o fato de que é a sujeição dos outros na esfera privada (no *oikos*) que permite aos "tiranos" ou "monarcas" privados reunirem-se como iguais na ágora e dedicarem-se aos assuntos públicos[5].

O que há de atraente na intuição que erige a igualdade em componente da própria definição da vida política é bastante claro. Ela leva à ideia, tomada posteriormente por Habermas, de que o ideal democrático genuíno é, no limite, o ideal do debate livre e da autêntica persuasão com

[5] Cf. Hannah Arendt, *Between Past and Future*, Nova York, Viking Press, 1968, e especialmente *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958.

base na pura força dos argumentos, numa forma de interação cujo único desfecho legítimo seria o acordo unânime. Assim, em contraste com a posição usual em certa literatura de filosofia política, na qual a unanimidade é situada no mesmo nível da regra da maioria como apenas uma concepção entre outras de democracia[6], o *princípio* estaria inequivocamente dado pelo assentimento livre e unânime – e somente a impossibilidade prática de aderir estritamente a tal princípio justificaria a busca de formas operacionais de traduzi-lo mais expeditamente nas deliberações da vida real. Duas dessas formas são a regra da maioria (na qual como que se pretende, do ponto de vista do princípio, transformar a unanimidade em algo capaz de ocorrer em graus variáveis, buscando-se, por assim dizer, o desfecho de "maior unanimidade") e a regra baseada na suposição de que se pode presumir que os melhores argumentos virão de pessoas dotadas de algum tipo especial de qualificação (a qual se aplica em todos os casos em que se trata de basear a autoridade na competência e que se realizaria, por exemplo, na clássica figura do rei-filósofo). Seja como for, é também bastante clara a maneira pela qual a intuição igualitária se opõe frontalmente à visão que se incorporou à análise política contemporânea ao ponto de se tornar provavelmente sua suposição mais trivial, a saber, a visão "realística" que ressalta o poder, a dominação, o conflito de interesses e a violência aberta ou latente como características cruciais da política. Além de figurar em qualquer manual de ciência política, tal visão se encontra formulada de maneira aguda em clássicos tais como Carl Schmitt, para quem, como é bem sabido, a questão de amigo e inimigo é a questão central da política, e a eventualidade da luta aberta é uma pressuposição sempre presente nela[7].

Assim, coloca-se naturalmente o problema de conciliar a atraente intuição igualitária com a clara plausibilidade das concepções "realísticas". E o grau em que tal conciliação se impõe pode ser melhor apreciado quando nos damos conta de que a própria Hannah Arendt, apesar de toda a ênfase na igualdade e na livre comunicação inerentes ao espaço da política, não consegue escapar a importantes contradições. Com efeito, a violência é vista por ela como característica das relações entre os seres humanos e a natureza (através das atividades do labor e do trabalho), enquanto a política,

[6] Cf., por exemplo, James Fishkin, "More Democracy?", *London Review of Books*, 17-3O de junho de 1982, p. 6.
[7] Carl Schmitt, *Le Categorie del "Politico"*, Bolonha, Il Mulino, 1972.

como o reino da comunicação entre iguais, teria na fala seu instrumento distintivo. Mas em seguida a política é descrita como correspondendo à esfera da *ação* (enquanto oposta ao labor e ao trabalho); e se essa expressão, por si mesma, carrega associações que não parecem afins à ideia da livre comunicação entre iguais, a própria Arendt é explícita em vincular a esfera da ação e da política não apenas com a comunicação praticada na ágora, mas também com os "grandes feitos" realizados – na guerra! E a educação *política* ateniense, somos informados por Arendt, inclui não apenas o treinamento na retórica ou arte da fala, mas também nas artes militares[8]. Sem esquecer, naturalmente, que as deliberações na própria ágora com frequência resultam (como no caso do ostracismo) em cortar a comunicação e recorrer à coerção entre os cidadãos.

Temos, assim, amigo e inimigo, fala e comunicação em contraste com violência potencial ou efetiva – ou, para formular a dicotomia básica em termos mais afinados com certas sugestões a serem feitas adiante, *solidariedade* em contraste com *interesses*. Essa dicotomia apresenta, claramente, importantes pontos de contato com problemas que tendem a emergir em conexão com temas aparentemente mais "fundamentais", a saber, os que dizem respeito a abordagens contrastantes dos problemas próprios de uma teoria sociológica "geral". Sem falar do estridente e difuso confronto que ocorre presentemente entre a abordagem da "escolha racional" e uma abordagem sociológica "convencional", a antinomia em questão se acha nitidamente subjacente, por exemplo, ao ponto de partida dos esforços de Talcott Parsons, onde o utilitarismo (no sentido da axiomática de agentes calculadores em busca de seus interesses próprios) se opõe ao papel agregador ou coesivo dos valores. No campo marxista, ela se acha igualmente presente, mesmo se nem sempre reconhecida com clareza, na tensão ou dialética entre o particular e o universal a ser encontrada quer no processo de formação de classe (a transição da "classe em si", marcada por interesses subjetivos divergentes, para a "classe para si", supostamente capaz de ação coletiva), quer no problemático equilíbrio entre a ênfase analítica nos interesses e no conflito, por um lado, e a ênfase normativa na sociedade racional e harmoniosa a ser construída depois da revolução, por outro. De qualquer forma, alguns resultados concebíveis do jogo dos mecanismos envolvidos naquela antinomia são os seguintes:

[8] Cf. *Human Condition*, pp. 25-7.

(1) A guerra, possivelmente a célebre guerra de todos contra todos.

(2) A sociedade "orgânica", em que a solidariedade ou a coesão seria de algum modo imposta. O ideal político de Platão (pelo menos em leituras tais como a de Karl Popper) corresponderia a este caso[9]. Assim também a sociedade "cibernética" que é motivo das preocupações de Habermas em vários textos[10], bem como a sociedade em que a *surveillance* e o controle administrativo fossem levados a formas extremas.

(3) Finalmente, uma terceira possibilidade é precisamente a "pura fala", ou a problemática idealização da ágora ateniense destacada acima.

II. Mercado: de mito negativo a "utopia realista"

Há, contudo, uma importante alternativa a essas três concepções do resultado possível do jogo de interesses e solidariedade, a qual, ademais, redunda em propiciar como que a *síntese* desses dois conceitos[11]. Refiro-me à velha ideia do *mercado*, o qual, se é inequivocamente o lugar da busca generalizada de interesses, distingue-se, não obstante, pelo fato de que ela se dá aí em condições que pressupõem a operação subjacente de um princípio de solidariedade e a adesão a normas efetivas que a mitigam ou atenuam, assegurando que as interações e intercâmbios regidos pelos interesses possam prosseguir e durar sem degenerar em situação hobbesiana de fraude e eventualmente beligerância generalizadas. Tal equilíbrio ou síntese se acha certamente presente na visão weberiana do mercado: como se sabe, a categoria do mercado aparece, em Weber, como intermediária entre os conceitos de "sociedade" e "ação societária" (referidos ao ajustamento racionalmente motivado de interesses) e os de "comunidade" e

[9] Karl Popper, *The Open Society and its Enemies*, Londres, Routledge & Kegan Paul, l957 (3a. edição).

[10] Veja-se, por exemplo, Jurgen Habermas, "Technology and Science as Ideology", em J. Habermas, *Toward a Rational Society*, Londres, Heinemann, 1971.

[11] Note-se, quanto às três alternativas indicadas antes no texto, que, enquanto o caso no. 3 corresponde claramente ao predomínio da solidariedade e o caso no. 1 ao predomínio dos interesses, o caso no. 2 envolve uma espécie de falsa síntese, que seria obtida através de formas abertas ou sutis de coerção – com real predomínio, portanto, de *certos* interesses.

"ação comunitária" (referidos ao sentimento dos participantes de constituírem um todo)[12].

A perspectiva dada pela referência ao mercado se desdobra numa série de traços relevantes. Assim, trata-se aqui de uma condição por referência à qual:

(a) Estaríamos recuperando os ingredientes igualitários da noção de mercado em sua forma mais abstrata e "depurada", ingredientes estes que Marx, por exemplo, destacou com vigor em passagens conhecidas[13]. Sem dúvida, toda uma série de associações às vezes intensamente negativas se ligam correntemente à noção de mercado, sobretudo devido a seu papel como categoria *econômica* crucial e ao fato de se ter situado, como consequência, no centro das mais ásperas disputas ideológicas de nosso tempo, tornando-se, em particular, o mito negativo por excelência do pensamento de esquerda. O que aqui se propõe, porém, é tomar a noção de mercado num sentido em que (1) ela destaca as ideias de contrato e de livre deliberação nas transações e se opõe a ideias tais como status e dominação, bem como à relevância social de quaisquer características adscritas com base nas quais as pessoas se distribuam em camadas estratificadas e que possam, assim, contribuir para embaraçar o livre intercâmbio; e (2) um mercado oligopolístico (ou, com mais razão, monopolístico) *não* é um mercado. Tomada neste sentido, que é naturalmente afim à ideia de um mercado de competição perfeita (onde, no limite, até mesmo a informação seria compartilhada de maneira igualitária), cabe sustentar que a noção de mercado é, na verdade, logicamente incompatível com a própria ideia de uma sociedade capitalista, pois sua realização obviamente exigiria garantias estruturais e institucionais para que pudesse preservar sua característica igualitária, incluindo a eliminação das classes sociais como quer que se definam. Também se segue que, contrariamente à suposição usual da existência de fatal oposição entre o estado (a burocratização e a expansão institucional deste ou sua crescente complexidade organizacional), por um lado, e a operação do mercado, por outro (suposição que é certamente

[12] Veja-se, por exemplo, Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 33 a 35.

[13] Veja-se, por exemplo, Jon Elster, *Making Sense of Marx* (Londres, Cambridge University Press, 1985), pp. 207 e 358, para a elaboração de aspectos relevantes com referência especialmente ao texto de Marx sobre "Resultados do Processo Imediato de Produção" (apêndice ao volume I do *Capital*).

justificada nos termos em que geralmente ocorre, com a simples contraposição entre decisão centralizada e dispersa), a burocratização e a expansão do estado, ao invés de serem por si mesmas obstáculos ao mercado, poderiam ser vistas antes como requisitos do pleno funcionamento dele – contanto, naturalmente, que os mecanismos e procedimentos que constituem a aparelhagem do estado assegurem, ao mesmo tempo, que tal aparelhagem seja ela própria completamente "porosa" e aberta.

Com base nos traços apontados, é possível destacar que o caráter contraditório classicamente associado ao capitalismo (quer as tensões correspondentes devam ser avaliadas, ao cabo, de maneira positiva ou negativa) pode ser visto em correspondência com o apego ao abstrato *princípio* igualitário do mercado em condições em que institucionalmente se aceita conviver com as desigualdades que resultem de sua operação concreta – monopólios e oligopólios de todo tipo e as amplas consequências estratificantes que tendem a decorrer da vigência irrestrita da propriedade privada[14]. Nessa ótica, o espaço que medeia entre o capitalismo ("selvagem"?), num extremo, e certo ideal não muito claro de socialismo, em outro, ao invés de apresentar-se como uma espécie de corte abrupto, surge como um espaço de muitas gradações, em que o esforço institucional – que passa sempre, de alguma forma, pelo âmbito do estado – atenua as desigualdades que tendem sempre a reafirmar-se. Mas o limite "socialista" legítimo que a perspectiva propiciada pelo modelo do mercado permite conceber não é aquela condição em que se atrofie de vez a iniciativa dispersa e autônoma dos membros da sociedade (eventualmente eliminando também, no caso extremo, toda e qualquer forma de propriedade privada), mas antes aquela em que um estado democraticamente controlado e necessariamente complexo trate determinadamente de restaurar, a cada momento, as condições propícias ao "pleno" funcionamento do mercado – tanto cerceando o controle de recursos de poder por parte de alguns quanto promovendo o acesso de outros a tais recursos. Naturalmente, um

[14] É oportuno lembrar, a respeito, o papel que Fernand Braudel atribui à desigualdade e às hierarquias sociais como *condição*, na verdade, do desenvolvimento capitalista, bem como o que lhe parecia haver de lamentável na recusa, tanto no mundo capitalista quanto no socialista, em distinguir "capitalismo" e "economia de mercado" – distinção cuja necessidade Gorbachev reafirmou há poucos anos. Cf. Fernand Braudel, *A Dinâmica do Capitalismo*, Rio de Janeiro, Rocco, 1987, pp. 57 e seguintes e 92-3.

complicador importante dos problemas envolvidos diz respeito a considerações de *eficiência* na busca de objetivos eventualmente compartilhados, incluindo-se de maneira saliente os que têm a ver com produtividade econômica[15].

(b) Seria possível e significativo falar de um "mercado político", e não apenas no sentido metafórico em que essa expressão é às vezes usada para aludir ao que é frequentemente também chamado de "arena política". Pois o que estaria em jogo no esforço de construir e manter uma sociedade que se aproximasse tanto quanto possível da condição distinguida pelos traços sugeridos seriam questões de muito maior alcance, naturalmente, do que as que dizem respeito ao que convencionalmente se designa como intercâmbio "econômico". Essa proposição se liga com revisões imperiosas a serem feitas, acredito, em algumas das formas mais difundidas de entender e conceitualizar as relações entre diferentes "esferas" da realidade social (esferas econômica, política e "social"; "infra-estrutura" e "superestrutura", etc.), e consequentemente também nas relações

[15] Com respeito a considerações de eficiência, dois problemas, em particular, parecem impor-se. Em primeiro lugar, o que tem a ver com os diversos fatores que ligam a eficiência à *escala* em que se desenvolvem as operações, donde as melhores perspectivas de eficiência e êxito que se oferecem às grandes corporações, por contraste com a imagem de um mercado atomizado que provavelmente emerge das sugestões feitas no texto. Em vez do apego ao mercado atomizado, alternativa mais aceitável, quanto a este ponto, consiste em tratar de democratizar e assegurar sensibilidade social à atuação das próprias corporações como tal, na linha do que Robert Dahl vem sugerindo há tempos (por exemplo, em *After the Revolution: Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press, 1970, e mais recentemente em *Um Prefácio à Democracia Econômica*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1990 [edição americana original de 1985]). O outro problema, não sem relação com o primeiro, se refere às tendências "corporativistas" que resultam dos esforços organizacionais de diferentes agentes (trabalhadores, empresários etc.), acarretando, na linguagem de Mancur Olson (*The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982), a implantação e a sedimentação de "coalizões distributivas" que podem ter impacto negativo do ponto de vista do dinamismo econômico geral (nacional). A ponderação importante aqui é a de que, como mostra a análise de Olson, as organizações de maior porte ou abrangência, por terem impacto maior e mais perceptível sobre a dinâmica geral, tendem a ser mais sensíveis ao interesse público ou geral correspondente a fazer crescer o bolo – o que também se oporia à fragmentação ou atomização excessiva. É importante considerar ainda que problemas de eficiência se articulam com problemas de igualdade mesmo no plano filosófico ou doutrinário: um incremento de desigualdade será talvez legítimo, como pretende John Rawls em *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971), se resultar em melhorar as condições dos *menos* favorecidos.

convencionalmente estabelecidas entre as várias ciências sociais. Sem entrar aqui na longa discussão que o tema comporta, destaco brevemente a ideia de que, assim como não há qualquer razão para restringir a noção de interesse a uma esfera "econômica" definida de maneira estreita (talvez em correspondência com valores ou objetivos "materiais"), tampouco há qualquer razão para restringir a noção de mercado, tomada como o *locus* do jogo de interesses, àquela esfera. Proponho, em vez disso, que a maneira mais frutífera de lidar com a noção de interesse envolve certa concepção em que ela se define genericamente pela busca do que Habermas chamou a "afirmação de si". Assim entendida, a ideia de interesse se vincula, por meio de claras relações de implicação, com as noções de *estratégia* e *poder*, tomada esta última de maneira ampla e abstrata e totalmente independente do conteúdo específico dos fins que possam ser o objeto de conflito ou cooperação em uma ou outra área de interação ou circunstância concreta (fins religiosos, materiais ou "econômicos", "político"-institucionais, de classe, raça, etnia, geração ou o que quer que seja). Em outras palavras: a política – entendida como jogo de interesses ou como o "espaço" das relações estratégicas e de poder – *não* tem conteúdo próprio e é socialmente ubíqua, penetrando as relações sociais de qualquer tipo e tendo a ver com a "base social" dos conflitos de qualquer natureza, ou dos focos potenciais ou efetivos de solidariedade e aglutinação passíveis de se envolverem em tais conflitos, da mesma forma em que tem a ver com a expressão organizacional dos conflitos e solidariedades no nível usualmente referido como "político" ou "político-institucional"[16].

[16] Essa concepção abstratamente "estratégica" dos interesses e a correspondente ampliação do alcance da noção de mercado (enquanto "espaço" geral do jogo estratégico ou de interesses) são naturalmente afins aos supostos gerais da abordagem que se vem tornando conhecida como a da "escolha racional" nas ciências sociais. Contudo, a perspectiva esboçada encontra lastro em autores e ideias que extravasam amplamente os confins daquela abordagem. Deixo de lado a velha conexão entre o mercado "convencional" (econômico), o individualismo ou a negação dos fatores de rigidez e adscrição e a livre busca de interesses de qualquer tipo, conexão esta a ser encontrada no trabalho de toda uma série interminável de autores. Mais diretamente relevante é o fato de que a definição abstrata dos interesses como o "distinguir-se" (Pizzorno) ou a busca da "afirmação de si" (Habermas), independentemente da área de interação ou do conteúdo concreto dela, se encontra em autores que, como ilustrado pelos nomes mencionados, têm com frequência até mesmo *hostilizado* abertamente a abordagem da escolha racional – apesar das confusões em que se têm envolvido a respeito. Para formulações em que se elaboram as concepções citadas, veja-se, por exemplo, Jurgen Habermas, *Théorie et Pratique*, Paris, Payot, 1975, vol. II, pp. 104-

(c) Seria possível sustentar que a dialética entre solidariedade e interesses se veria levada, por assim dizer, a seus limites lógicos. Como propus anos atrás a partir de ideias tomadas de um artigo de Alessandro Pizzorno, a noção de interesse, no sentido da palavra que aqui se procura precisar, termina por identificar-se com a ideia de fim ou objetivo *próprio* – "próprio" referindo-se seja a atores individuais ou coletivos e correspondendo à "afirmação de si" recém-mencionada, ou ao que Pizzorno designou com antecedência como o "distinguir-se". Em contraste, "solidariedade" significa o *compartilhamento* de objetivos ou interesses, envolvendo o estabelecimento correspondente de "áreas de igualdade"[17]. Sem dúvida, um problema de crucial importância se acha envolvido no maior ou menor âmbito ou alcance desse compartilhamento, problema este que, visto de outro ângulo, redunda no da definição dos próprios *atores* relevantes como sendo indivíduos ou coletividades de caráter mais ou menos abrangente (ou, naturalmente, ambos). Surgem aqui muitas indagações complicadas. Mas a ideia central que importa ressaltar é a de que a concepção do mercado político tal como proposta implicaria, para sua plena realização, que a dialética entre a emergência e a definição dos interesses e a correspondente constituição de focos de solidariedade (de identidades *coletivas* de diferentes tipos, com sua complexa ligação com as identidades *individuais*) se resolveria, no limite, naquela condição em que teríamos a maior expansão possível de uma forma básica de solidariedade e de seus correspondentes critérios de igualdade, de maneira tal que o jogo dos interesses pudesse aproximar-se em grau máximo – através da negação mais cabal possível de solidariedades *internas* em competição – do extremo em que teríamos a competição entre objetivos ou interesses estritamente individuais. Nessa condição, os interesses ou objetivos *coletivos* relevantes diriam respeito apenas a grupos *voluntários* (ou coalizões ou ligações de qualquer tipo igualmente voluntárias), de natureza ao menos potencialmente instável e cambiante de acordo com o arbítrio exercido pelos indivíduos

5; e Alessandro Pizzorno, "Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica", *Quaderni di Sociologia*, vol. 15, no. 3-4, julho-dezembro de 1966, 235-288.

[17] Fábio W. Reis, "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político", neste volume. O artigo de Pizzorno é o citado na nota anterior, onde se examina a dialética entre "sistemas de interesses" e "sistemas de solidariedade". Discussão mais detida dessa dialética, incluindo certas críticas a Pizzorno, se encontra também em meu *Política e Racionalidade: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Crítica da Política*, Belo Horizonte, Edições RBEP, 1984.

quanto a seguir ou não identificando-se com eles e participando deles (fazendo deles um objeto de solidariedade) em função de seus objetivos livremente escolhidos em múltiplas áreas de atividade e interação.

Tais proposições talvez suscitem reservas ao parecerem opor-se a certa maneira de entender um ideal pluralista em que se valorizaria a presença de *identidades* coletivas estáveis, como tal, na arena política. O que aqui se sugere, porém, pode tornar-se mais claro se se toma o exemplo das relações inter-raciais. Naturalmente, diante de uma situação em que se tenha, digamos, a opressão de negros por brancos, não se pode senão avaliar positivamente o fato de que os negros, afirmando-se como tal, mobilizando-se e organizando-se, venham a se tornar capazes de coexistir *como negros* em bases igualitárias com o grupo racial branco. Mas não parece caber dúvida de que o que se deveria esperar da atuação plena de um princípio pluralista, se entendido como expressão dos ideais mais fundamentais de liberdade e democracia, *não* é uma espécie de confrontação de "potências" coletivas construídas em torno de critérios adscritícios tais como raça (uma sociedade segregada pode ser a melhor maneira de realizar essa meta, tal como se dá na atualidade no plano das relações entre estados nacionais); o que caberia esperar é antes a *eliminação* da relevância de todo e qualquer critério desse tipo enquanto fator capaz de condicionar seja lá como for o intercurso social. Em outras palavras: os vínculos entre a identidade individual e as identidades sociais de qualquer natureza, com seu inevitável apelo a algum elemento de adscrição (que naturalmente se encontra também presente, talvez em grau diferente, no caso de identidades resultantes da divisão do trabalho social), são um *obstáculo* à sociedade plenamente aberta e democrática – exceto na medida em que a referência a eles venha a representar um passo necessário no *processo* de buscar a eventual eliminação final de sua relevância social (especialmente em sua ligação com relações de domínio e subordinação) e a mais ampla afirmação possível das escolhas, em última análise, individuais. Sem falar da luta de classes concebida como forma de superar a própria divisão da sociedade em classes, a ressalva que admite a referência a identidades coletivas se aplica também, naturalmente, aos casos em que identidades coletivas *já efetivamente existentes* e psicológica ou ideologicamente importantes para aqueles que delas participam ganham, por exemplo, reconhecimento e representação (em termos "consociacionais", proporcionais etc.) no âmbito das instituições políticas de determinada sociedade. Note-se, contudo, que

tais procedimentos visam justamente a criar condições para que, através da "segmentação" político-social dos focos parciais de solidariedade e identidade coletiva[18], as questões de identidade e sua tendência a desdobrar-se em disposições aguerridas e pouco propensas à conciliação venham a perder saliência e relevância – e o processo político possa, em consequência, *desideologizar-se*, viabilizando-se os mecanismos de tolerância, negociação e barganha pragmática nas relações entre os próprios grupos solidários ou identidades coletivas existentes. De qualquer modo, porém, bem ponderado o ideal pluralista, vê-se que ele contempla, no limite, a participação diversificada e naturalmente voluntária em grupos múltiplos e coalizões mutáveis, nas quais o indivíduo é a referência inevitável; ele tende, assim, sob pena de negar-se a si mesmo, para o "mercado político" cujos parâmetros mais gerais são certa solidariedade abrangente (e correspondentemente "morna", sem dúvida, por contraste com o calor que envolve as identidades coletivas parciais em choque) e individualismo.

Vale talvez a pena indicar ainda certa ramificação especial da perspectiva proposta. Assim, cabe realçar o ponto de contato e convergência entre a concepção sociológica da condição estrutural e institucional descrita, por um lado (que é claramente afim, percebe-se, ao ideal da "sociedade aberta" de Karl Popper, para tomar intencionalmente a utopia de alguém que se dedicou encarniçadamente a negar sentido à história[19]), e, por outro lado, a concepção de "individuação" tal como figura seja nos trabalhos de Habermas (onde expressa a emancipação e a autonomia *individuais* em condições em que a sociabilidade e a

[18] Refinada aplicação da ideia de "segmentação", nesse sentido, aos sistemas partidários pode ser encontrada em Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, vol. I, Londres, Cambridge University Press, 1976.

[19] Veja-se "Mudança, Racionalidade e Política", neste volume, para a discussão das inconsistências historicistas ou milenaristas de Popper com referência especialmente a *A Sociedade Aberta e Seus Inimigos* (bem como para a tese de certas convergências básicas com Habermas relativamente a aspectos que se mencionam logo em seguida no texto). O que têm de revelador tais inconsistências por parte do grande defensor da tese da falta de sentido da história é especialmente relevante diante da tendência (que se manifestou no debate realizado no CEBRAP e divulgado no mesmo número de *Novos Estudos* em que foi inicialmente publicado este trabalho) à denúncia de toda e qualquer utopia ou escatologia como levando ao totalitarismo: não há como escapar quando nada à utopia da sociedade aberta, e a própria denúncia do perigo totalitário já a implica diretamente.

comunicação não são bloqueadas ou distorcidas, mas favorecidas), seja nos trabalhos de outros autores que se têm ocupado do desenvolvimento intelectual e moral, como Piaget e Kohlberg, dos quais na verdade Habermas se tem valido[20]. Ou seria possível tomar o Marx da *Ideologia Alemã*, onde uma utopia a um tempo solidária e individualista surge com clareza, particularmente na passagem bem conhecida em que a sociedade comunista é vividamente descrita como permitindo aos indivíduos fazer o que quer que lhes apeteça e expressar sua individualidade de maneira até mesmo caprichosa, sem que qualquer elemento não-voluntário (qualquer elemento *adscritício*, para insistir com essa categoria que se mostra especialmente sugestiva por contraste com a ideia de um mercado em operação) venha jamais a restringir suas escolhas[21]. Note-se que a condição assim descrita resulta em lançar inequivocamente sobre os ombros dos indivíduos como tal a decisão sobre o que fazer de si mesmos – vale dizer, a responsabilidade, em última análise, de definir sua própria identidade básica. Pois, dado que a decisão sobre o que devem *fazer* quando melhor lhes apraz não está submetida a qualquer constrição social relativamente ao que *são* ou virão a ser, eles não podem senão tornar-se "os autores de si mesmos", para usar expressão do gosto de Hannah Arendt. Deparamo-nos, assim, com a expansão da esfera da livre deliberação e da vontade para o próprio plano da definição da identidade pessoal, o que encerra, naturalmente, importante intuição a se ter em mente num contexto em que a autonomia é uma preocupação crucial[22]. Cabe acrescentar que essa condição dificilmente poderia ser concebida como envolvendo a mera "administração das coisas", na expressão tomada por Engels de Saint-Simon. Nela, ao contrário, a política se encontra inevitavelmente presente e

[20] Veja-se, por exemplo, Jurgen Habermas, *Communication and the Evolution of Society,* Boston, Beacon Press, 1979. Certas conexões especiais entre as ideias de Habermas e Piaget a esse respeito são discutidas em meu *Política e Racionalidade*.

[21] Na medida em que remete ao fator de adscrição e dominação que se dá com a divisão social do trabalho e a correspondente necessidade de exercício estável de uma profissão, vale a pena ponderar, nessa perspectiva, a reformulação do ideal socialista em termos de "tempo livre" que Adam Przeworski propôs há algum tempo em "Material Interests, Class Compromise, and the Transition to Socialism", *Politics and Society,* vol. 10, no. 1, 1980.

[22] "Penso que a ideia subjacente à noção kantiana de liberdade é a de que o homem deveria, de alguma forma, ser capaz de *escolher-se a si mesmo*; ser livre não somente no sentido fraco de agir de acordo com preferências consistentes, de qualquer nível, mas também no sentido mais forte de ter escolhido essas preferências." Cf. Jon Elster, *Logic and Society,* Nova York, Wiley, 1978, p. 162.

viva no convívio efervescente e sempre tenso e problemático de múltiplos agentes autônomos.

Assim, de um ponto de vista teórico ou "substantivo" (por oposição a metodológico ou epistemológico), proponho que a ideia de um "mercado político" propicia uma "solução" abstrata para o problema da direção da mudança que se mostra adequada por várias razões:

> 1. Ela remete diretamente ao problema das relações entre interesses e solidariedade, com respeito ao qual parece razoável esperar concordância em que se trata do fundamental problema analítico da ciência política (ou talvez, na verdade, das ciências sociais).
>
> 2. Tal problema é apreendido, por meio dela, de maneira a assegurar a convergência entre duas perspectivas de análise política que não apenas se mostram ambas plausíveis e atraentes de diferentes pontos de vista, mas parecem também, à primeira vista, irreconciliavelmente opostas uma à outra.
>
> 3. A síntese nela obtida das noções de interesses e solidariedade, se é, por um lado, analiticamente convincente, ao mesmo tempo apreende certos impreteríveis elementos *normativos* da grande e multifária tradição de pensamento de que a "democracia" veio a ser o fruto principal, embora polêmico – e, simetricamente a algo sugerido acima, a concepção do mercado político pode pretender ser, ao cabo, não apenas um instrumento analítico (no sentido de um padrão ou "tipo ideal"), mas também o modelo de uma sociedade democrática quando se aprofunda devidamente o exame dos requisitos desta.
>
> 4. Finalmente, a recuperação dessa dimensão normativa é obtida de forma a evitar a eliminação utópica da política quer numa sociedade supostamente "orgânica" (que não poderia resultar senão em totalitarismo), quer numa idílica sociedade de puros falantes cujos membros não poderiam, a rigor, envolver-se em qualquer forma de *ação* efetiva se não se dispusessem a trair os padrões de sua coletividade. Preserva-se, assim, mesmo no âmbito dessa recuperação do elemento normativo, o que cabe também ver como um componente de "realismo".

III. Automatismos do mercado, intencionalidade e estado

Independentemente da adesão que possa merecer o modelo do mercado quer como padrão normativo de democracia ou como "tipo ideal" analítico, os problemas relacionados com a temática do mercado apresentam alguns desdobramentos nos debates correntes das ciências sociais que remetem, de maneira grandemente relevante para as questões que nos importam, às relações entre o plano intencional ou voluntário do comportamento humano, por um lado, e as determinações que operam sobre ele, por outro. Apesar de ser evidentemente impróprio pretender tratar aqui de certas complicações especiais que tais desdobramentos apresentam no plano epistemológico[21], os aspectos mais diretamente relevantes podem ser introduzidas de forma simples e proveitosa por meio da referência a uma observação de Robert Nozick em volume de alguns anos atrás. Nozick assinala a possibilidade (que creio poder descrever-se antes como tendência) de que os estudiosos dos processos sociais oscilem de maneira perversa entre dois modelos fundamentais de explicação. Sempre que a observação daqueles processos sugere à primeira vista a ocorrência de mecanismos de "mão invisível", onde fatores de causalidade "objetiva" de algum tipo levariam à obtenção de resultados não buscados intencionalmente pelos agentes, a explicação adequada surgiria como consistindo em apontar a atuação, "na verdade", de uma "mão oculta", com os desígnios voluntários de algum agente (tipicamente sinistro ou conspiratório, talvez) revelando-se os responsáveis reais pelos eventos observados. Contudo, sempre que os mecanismos aparentes sugerem a importância da atuação voluntária ou intencional deste ou daquele agente (o herói, talvez o estadista), a explicação "verdadeira" consistiria em apontar os fatores "objetivos" cuja operação daria conta causalmente dos eventos[22].

A abordagem que vem sendo designada como a da "escolha racional" nas ciências sociais contemporâneas representa a forma mais importante recentemente assumida pela ênfase nos aspectos intencionais ou voluntários do comportamento para se chegar à explicação dos fenômenos sociais. O modelo básico aí adotado é inequivocamente o modelo próprio da economia neoclássica ou da microeconomia, envolvendo a suposição de atores

---

[23] Veja-se meu *Política e Racionalidade* para a discussão detida de tais complicações.
[24] Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Nova York, Basic Books, 1974, pp. 19-20.

caracterizados não apenas por intencionalidade, mas mesmo pela busca *racional* de seus interesses ou objetivos através do uso tendencialmente eficaz dos recursos de que dispõem. Contudo, o acerto da observação de Nozick sobre a oscilação entre os dois paradigmas se corrobora com a literatura da escolha racional pelo fato de que o elemento de intencionalidade é nela tipicamente concebido como operando de tal maneira que não pode senão resultar em... causalidade cega.

Com efeito, é precisamente o *mercado* a categoria que melhor se ajusta à operação do tipo de intencionalidade caracteristicamente contemplado pela teoria da escolha racional – que busca os "fundamentos micro dos fenômenos macro" nas ações intencionais dispersas dos indivíduos. Ora, o mercado é também a categoria que descreve o lugar por excelência da atuação dos mecanismos de "mão invisível", produzindo, através dos efeitos de "agregação" e "composição" daquelas ações dispersas, a forma de *causalidade* especificamente sociológica que Elster caracterizou como "supra-intencional" (por contraste com o nível propriamente intencional e com a causalidade "subintencional" correspondente a fenômenos físicos, químicos, orgânicos etc.)[23]. Um aspecto a ser realçado é o de que os interesses (preferências, objetivos) que orientam as ações dos indivíduos são em geral tomados, na perspectiva da escolha racional, como algo *dado* e como definidos, de maneira não problemática, pela situação ou o contexto em que os agentes se encontram. Este aspecto se desdobra, assim, no fato de que tais interesses ou preferências estão necessariamente marcados por certa miopia, não se contemplando, tipicamente, a possibilidade de uma postura *reflexiva* capaz de tematizar e questionar (e eventualmente buscar transformar) o contexto mesmo em que os agentes se inserem, e consequentemente de questionar e redefinir as próprias preferências. Na verdade, talvez a principal contribuição trazida pela literatura em questão para os debates sociocientíficos contemporâneos consista precisamente no vigor com que adverte para o caráter problemático da passagem do nível dos agentes dispersos (no limite, os indivíduos) para o nível agregado com respeito ao qual cabe falar de interesse coletivo ou público – nível este onde se dão

[25] Uma interessante elaboração pode encontrar-se em Jon Elster, "Causality and Intentionality: Three Models of Man", apêndice 2 ao capítulo 5 de Elster, *Logic and Society*, op. cit. Veja-se também Jon Elster, *Explaining Technical Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, parte I, "Modes of Scientific Explanation".

aspectos que tendem a surgir como "paramétricos" (ou como contexto) para qualquer agente tomado isoladamente[24].

Tais observações suscitam a questão, tocada anteriormente, de como o desiderato de deliberação e intencionalidade no plano coletivo – eventualmente de *racionalidade* coletiva – virá a articular-se com os automatismos do mercado, questão esta que ganha matizes especiais se a condição correspondente à autonomia e à dispersão características das decisões próprias do mercado, que redundam em tais automatismos, é erigida na própria meta a ser realizada. O elemento de deliberação e intencionalidade coletiva corresponde, naturalmente, antes de mais nada ao plano do estado e da aparelhagem institucional por meio da qual ele, de alguma forma, regula a dinâmica "mercantil" de decisões e ações dispersas da sociedade. De outro lado, essa ideia de regulação pelo estado ressalta, por si mesma, o fato de que a dinâmica de decisões dispersas de agentes autônomos, se constitui ela própria um desiderato por esse crucial aspecto de autonomia e abertura, não contém nenhuma garantia intrínseca de que virá a operar de maneira a realizar seja o que for que se queira ver como uma condição socialmente desejável. Com efeito, a dinâmica espontânea do mercado pode assumir tanto a forma do "círculo virtuoso", em que a clássica "mão invisível" atua supostamente em proveito do bem-estar coletivo através e apesar dos desígnios estreitos dos agentes dispersos, quanto a forma do "círculo vicioso", em que a resultante composta ou agregada da dinâmica espontânea é antes a negação do interesse coletivo, ou mesmo o desastre geral. Além disso, um aspecto específico de grande importância diz respeito ao caráter propriamente contraditório da dinâmica do mercado que se salientou antes: deixado a si mesmo (isto é, na ausência de enquadramento institucional adequado e adequadamente ativo e interventor), ele tenderá diretamente a *negar-se*, pois os interesses que logrem precocemente afirmar-se e predominar tenderão ao estabelecimento de monopólios ou oligopólios – isto é, a instaurar um componente de poder que contraria diretamente o princípio igualitário do mercado.

[26] A referência indispensável é Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Nova York, Shocken Books, 1965. Uma discussão da distinção entre racionalidade paramétrica e estratégica pode ser encontrada em Jon Elster, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, capítulo I.

Há, assim, mesmo em nome de um ideal passível de ser formulado em termos de mercado, uma inevitável tarefa de *construção institucional* a ser executada. E se tal tarefa encerra uma complicada tensão ao nível dos objetivos envolvidos, sua execução, mesmo na hipótese de que se superem as ambiguidades quanto aos objetivos, é fatalmente muito difícil e problemática, pois o empenho de construção institucional visará sempre à implantação de regras e mecanismos aos quais a atuação dispersa dos agentes socioeconômicos e o funcionamento espontâneo do mercado são por definição adversos, e o esforço correspondente terá de conter em importante medida o elemento de reflexividade antes mencionado. Os dilemas com que se defronta a abordagem da *rational choice*, cuja característica ênfase na ideia de racionalidade pareceria afim a esse elemento de esforço voluntário e reflexivo, se tornam patentes. E convém ressaltar, dada a maneira pela qual a tendência perversa de oscilação entre "mão invisível" e "mão oculta" apontada por Nozick se manifesta na forma convencionalmente assumida pela abordagem da escolha racional, uma ponderação da maior importância: ao contrário da crítica usualmente dirigida àquela abordagem (crítica esta na qual se afirma a necessidade de abrir espaço para a consideração do papel de fatores irracionais na explicação do comportamento), aqui se trataria antes de demandar que a adesão à noção de racionalidade como noção fundamental seja consistentemente levada, de certa maneira, a suas últimas consequências. Como é bem claro, a capacidade de adoção de uma postura reflexiva envolve *mais* racionalidade, uma racionalidade superior ou de segundo grau capaz de questionar em seu imediatismo e urgência as motivações ou preferências "contextualizadas" e de orientar-se para um futuro mais longínquo, com a consequente consideração de interesses ou objetivos de longo prazo e o processamento de informações mais numerosas e complexas. E o que se sugere é que as capacidades e disposições correspondentes devem existir em medida adequada em dada sociedade (pelo menos em certos interstícios, planos ou atores cruciais dela) para que o esforço de construção (ou reconstrução) institucional possa pretender levar-se a cabo com alguma perspectiva de êxito.

A relevância de tudo isso do ponto de vista dos problemas defrontados em processos de transição como os que temos atualmente na América Latina e no Leste europeu, com o elemento de deliberação e intencionalidade presente neles, pode ser apreciada com recurso a alguns

trabalhos de Adam Przeworski[25]. Przeworski se ocupa das condições para o estabelecimento de "pactos sociais" bem-sucedidos, destacando-se em especial, nas análises que aqui tenho em mente, o contraste entre pactos do tipo dos que prevalecem nos países europeu-ocidentais de estrutura "neocorporativa", por um lado, e, por outro, pactos "constitucionais" do tipo dos que supostamente seriam necessários para a criação e viabilização de democracias estáveis em diversos países da América Latina atual. Os primeiros se referem a acordos de política econômico-social entre associações empresariais, sindicatos de trabalhadores e o estado, *supondo* a existência de um quadro institucional estável em função do qual se dão as instrumentalidades e o clima de confiança recíproca que possibilitam a eficácia dos acordos. Já os últimos dizem respeito a acordos sobre a própria aparelhagem institucional básica, em circunstâncias em que a falta de confiança recíproca é precisamente um dos importantes elementos a caracterizarem a situação geral – que em muitos casos se vê agravada ainda por um quadro de profunda crise econômica. Não obstante, Przeworski, apegado às pressuposições da abordagem da escolha racional e ao privilégio por ela tipicamente concedido ao plano "micro" das escolhas realizadas pelos agentes dispersos, é levado a procurar fundar o próprio pacto constitucional em mecanismos característicos do mercado, por ele denominados mecanismos "auto-impositivos" (*self-enforcing*), os quais supõem o ajustamento *espontâneo* dos agentes entre si na busca mais ou menos míope ou imediatista de seus interesses. Na verdade, Przeworski chega mesmo a *definir* um pacto constitucional autêntico como aquele que se funda em tais mecanismos espontâneos e que pode assim prescindir não só de qualquer barganha ou negociação explícita, mas também do recurso à

[27] Estarei me referindo especialmente a Adam Przeworski, "Capitalismo, Democracia, Pactos", em J. A. G. Albuquerque e E. R. Durham (organizadores), *A Transição Política: Necessidades e Limites da Negociação*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 1987; "Capitalism, Democracy, Pacts: Revisited", University of Chicago, 1988, manuscrito; e "Micro-foundations of Pacts in Latin America", University of Chicago, 1987, manuscrito. Este último é um texto provisório, que não chegou, que eu saiba, a ser publicado. O autor concluiu posteriormente, porém, a preparação de um volume dirigido precisamente às transições na América Latina e no Leste europeu no qual o mesmo esquema analítico básico aí proposto é retomado: veja-se Adam Przeworski, *Political and Economic Reforms: Democracy and Market in Eastern Europe and Latin America,* manuscrito, Universidade de Chicago, outubro de 1990, especialmente capítulo I, "Democracy" (publicado em seguida como *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nova York, Cambridge University Press, 1991).

eventual intervenção coordenadora do estado. Não apenas o estado é visto como deficiente enquanto instrumento de coordenação coercitiva, precisamente em decorrência da fragilidade institucional que concorre para configurar a situação; faz-se igualmente presente nas análises de Przeworski um elemento *doutrinário* que se expressa na noção de que "a quintessência da democracia é que não há ninguém para impô-la" (*to enforce it*). A isso se liga a ideia de que um pacto institucional ou constitucional não pode ser uma "barganha" (que exigiria uma força exógena – o estado – para respaldá-la), mas deve ser uma "solução auto-impositiva", em que "cada ator faz o que é melhor para si dado o que os outros fazem"[26].

Esse elemento doutrinário do pensamento de Przeworski é nitidamente convergente com a conexão normativa antes estabelecida entre o ideal democrático e a autonomia dos agentes dispersos no mercado. Contudo, é bem claro que a ênfase de Przeworski nesse aspecto acaba por confundi-lo no que concerne a outra conexão, ou seja, a que aqui se procura ressaltar entre os fatores institucionais (ou o próprio estado) e a ideia mesma de mercado. O resultado é que Przeworski se mostre oscilante – e, ao cabo, inconsistente – no que diz respeito a alguns pontos cruciais da problemática em questão. Assim, note-se como a noção de democracia indicada no parágrafo anterior, pretendendo aplicar-se a processos (latino-americanos) de transformação sócio-política bem concretos e cercados de restrições e constrições de todo tipo, revela-se uma concepção idealizada e radical de democracia que está longe de articular-se adequadamente com o patente realismo das análises de problemas intimamente relacionados que faz o mesmo Przeworski em outros textos. É conhecido, por exemplo, que Przeworski tem sido o paladino, na companhia de autores como Claus Offe e Volker Ronge, de uma visão fortemente "realista" da natureza do compromisso democrático no âmbito do capitalismo, onde a democracia aparece como forma de organização política que encerra inevitável viés em favor do capital, dada a dependência estrutural do estado e da sociedade capitalistas perante o capital que seria característica do sistema capitalista[27]. Uma consequência ou aspecto crucial desse compromisso é a de que os

[28] Cf. "Micro-foundations", p. 8; também *Political and Economic Reforms*, pp. 11-12.
[29] Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1985; Claus Offe e Volker Ronge, "Teses sobre a Fundamentação do Conceito de 'Estado Capitalista' e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista", em Claus Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

conflitos sociais são mitigados, de tal maneira que os trabalhadores aceitam a propriedade privada e o controle dos investimentos por parte dos capitalistas e estes aceitam a democracia e as consequentes políticas sociais do estado em favor dos trabalhadores. Portanto, o pacto democrático inclui de forma importante a criação de um elemento de *certeza* para compensar pelas incertezas inerentes à interação sócio-política cotidiana. Mas nos textos examinados no parágrafo anterior, ao revés, Przeworski associa com a visão radical do pacto "fundacional" ou constitucional justamente os traços de conflito e incerteza que ele sustenta alhures serem inerentes à democracia, denunciando, por contraste, a busca do "consenso democrático" como reveladora de um "legado intelectual não-democrático" que seria ele próprio característico, em alguma medida, da América Latina[28].

Se voltamos à questão de diferentes tipos de pactos e sua viabilidade em contextos como o brasileiro e latino-americano (ou o europeu-oriental), a indagação decisiva é a de que, se se exclui a ação coordenadora do estado em proveito do ajustamento recíproco espontâneo, resta saber como se estabelecerá espontaneamente o círculo virtuoso da disposição consequente ao compromisso em substituição ao círculo vicioso de instabilidade de nosso problema constitucional não-resolvido, no qual se têm alternado o autoritarismo militarista e o populismo "fisiológico". Ainda que se trate de um estado marcado por deficiências importantes, cuja reconstrução é parte central do problema geral (entre outras razões por ser ele um instrumento crucial ou mesmo o "sujeito" do autoritarismo que se trata de evitar), não há

[30]. Cf. "Micro-foundations", p. 8. A concepção da democracia como incerteza aparece no conhecido artigo publicado em português sob o título "Ama a Incerteza e Serás Democrático", *Novos Estudos Cebrap,* n. 9, julho de 1984. Um aspecto intimamente relacionado é o da maneira em que Przeworski se situa perante a questão da "autonomia do estado". Em artigo em que colabora com Michael Wallerstein ("Popular Sovereignty, State Autonomy, and Private Property", *Archives Européennes de Sociologie*, vol. XXIII, no. 2, 1986), defende-se a posição de que o estado não deve ser autônomo, pois a autonomia do estado se opõe à "soberania popular". Contudo, é bem claro que a criação democrática de incerteza envolve justamente a busca de assegurar *algum* grau de autonomia para o estado, que não poderá ser o mero "comitê executivo da burguesia" ou algo semelhante; por seu turno, o compromisso democrático tal como descrito, ao assegurar certo espaço de incerteza, também *restringe* esse espaço de maneira que pouco tem a ver com a ideia de soberania popular, ao ligar-se com a dependência perante o capital. Discussão mais minuciosa pode ser encontrada em "Racionalidade, 'Sociologia' e a Consolidação da Democracia", neste volume.

como deixar de reconhecer, como se indicou antes, que esse círculo vicioso é, naturalmente, também ele espontâneo e auto-impositivo. É patente, além disso, a inconsistência de se reconhecer a necessidade de instituições efetivas para viabilizar os meros pactos socioeconômicos do neocorporativismo e ao mesmo tempo se pretender que os pactos constitucionais destinados a implantar ou reformular as próprias instituições não só poderão, como na verdade *deverão*, para serem pactos constitucionais autênticos, prescindir de instâncias coordenadoras e fundar-se no ajustamento espontâneo de interesses míopes. Pois, obviamente, nos pactos constitucionais se faria necessária em muito maior grau a capacidade de racionalidade e reflexividade anteriormente destacada, de forma a se tornar possível a avaliação sofisticada de articulações e mediações complexas entre interesses tópicos e abrangentes, individuais e coletivos, de curto prazo e de longo prazo. Supor que tal racionalidade possa exercer-se de maneira efetiva através de mecanismos dispersos de "mão invisível" equivaleria a negar, simplesmente, a existência de qualquer problema a exigir solução.

Há ainda, porém, um crucial meandro do problema a ser considerado e destacado com força: o reconhecimento do papel de uma intencionalidade reflexiva ou de uma racionalidade "de segundo grau" não significa o elogio de um voluntarismo ideológico ou de certo moralismo que costuma dominar as discussões dos problemas aqui tratados, talvez especialmente as discussões dos analistas e cientistas sociais brasileiros. Pois essa racionalidade, se pretende atuar como tal e vir a ser real fator de construção ou reconstrução institucional, não pode perder de vista as condições *dadas* da realidade: se há condições a serem atendidas no esforço de realizar qualquer objetivo em determinada sociedade, tais condições são antes de mais nada aquelas que efetivamente caracterizam, nas diversas esferas (social, econômica, política e mesmo moral), a sociedade em questão. Naturalmente, a ironia consiste em que, quando assim se atenta para as condições dadas, o que se vê é antes de tudo o jogo imediatista ou míope dos interesses que tanto destaque recebe de Adam Przeworski – e este é, decerto, o importante resíduo com respeito ao qual Przeworski tem razão. O círculo analítico que assim se fecha leva a que se reconheça que a construção institucional bem-sucedida não será aquela que tenha como condição de êxito a de que os agentes socioeconômicos e políticos venham a atuar movidos por motivos altruístas, cívicos ou éticos, mas antes aquela

que se baseie pragmaticamente na suposição realística de que tais agentes tenderão a atuar movidos pela consideração mais ou menos estreita de seus interesses. Reitera-se, portanto, já agora num plano preocupado com eficácia e com a apreensão dos aspectos relevantes da realidade imediata (e não mais no plano da elaboração de modelos "alternativos" ou antecipados, tomados quer como padrões normativos ou "tipos ideais" analíticos), a importância da ideia de um mercado em operação.

Temos assim, em conclusão, uma peculiar articulação de certas ideias. De um lado, a vigência adequada de instituições e normas é vista como condição indispensável do bom funcionamento do mercado, e o empenho de instaurar apropriadamente o mercado (se se quiser, de instaurar o mercado "livre" e "virtuoso") não pode prescindir da ação dirigida à construção ou reconstrução institucional – a qual supõe ela própria (de maneira razoável, já que não se trata, afinal, do "estado de natureza") a existência de agências institucionais e estatais em princípio capazes de reflexividade e abrangência em sua ação. De outro lado, a eficácia dessa ação, e portanto, em última análise, a efetiva implantação e consolidação das normas e instituições buscadas, não pode pretender resultar de algum esforço edificante de reforma moral ou ideológica por si mesma, mas será antes o resultado da atenção, por parte daquelas agências, para o imediatismo característico das percepções e expectativas que se criam em torno de interesses e objetivos a serem realizados e do processamento adequado delas – se se quiser, do processamento adequado dos aspectos "viciosos" sempre presentes na dinâmica do mercado ou nos efeitos agregados da complicada interação dos agentes sociais dispersos.

IV. Brasil e União Soviética: transições à democracia e ao mercado

Consideremos os problemas da atualidade brasileira na perspectiva sugerida pela discussão anterior. Sem pretender, naturalmente, que se possa alcançar com ela o diagnóstico cabal de nossas dificuldades, certos *insights* talvez valiosos se tornam possíveis.

O ponto de partida pode ser a observação de que, na esfera propriamente econômica da vida brasileira dos dias que correm, a manifestação mais ostensiva da face viciosa dos mecanismos de mercado se tem com a dinâmica resistente da inflação. É patente, nessa área, a tensão

entre o interesse de longo prazo da coletividade nacional como tal (preços estáveis) e o interesse imediato de cada agente isolado (maximizar ganhos ou evitar perdas nas circunstâncias dadas pelas expectativas sobre o que farão os demais agentes e pelo complicadíssimo problema de coordenação que resulta mesmo se supomos agentes sensíveis ao interesse coletivo, donde a consequência de que cada um adota formas de atuação que tendem a manter e agravar a inflação). Dados os termos do problema, torna-se claro que o mercado (do qual a psicologia coletiva ou a "cultura inflacionária" em que se dão as expectativas mencionadas é, naturalmente, parte integrante) não tem como passar por si mesmo do círculo vicioso da inflação crescente ao círculo virtuoso da inflação decrescente e da eventual estabilidade de preços – ou só poderia talvez fazê-lo a um custo inadmissível, que envolveria a passagem pelo inferno da hiperinflação desabrida e da crise total. A ação do estado é, portanto, indispensável e crucial.

Nessas condições, é instrutivo observar certa síndrome ligada à postura governamental diante da inflação que se mostra com clareza no governo Collor. Por certo, ocorrem medidas (algumas grandemente agressivas) que tratam de condicionar, de maneira conveniente ao propósito de combate à inflação, a estrutura *objetiva* de riscos e oportunidades com que se defrontam o cálculo e as expectativas dos agentes. Mas o interessante, tratando-se de fenômenos inequivocamente "econômicos" (e com os quais cumpriria lidar, portanto, à luz dos postulados realistas da ciência econômica), é que o esforço de realismo e a busca de manipulação "objetiva" dos fatores se combina com a propensão a certo moralismo, que se revela mesmo na postura dos economistas profissionais que ocupam cargos de importância no governo e se faz presente em doses maiores, provavelmente, à medida que os resultados das decisões administrativas "objetivas" se revelam insatisfatórios. As exortações de que os agentes econômicos "colaborem" com o plano de estabilização (talvez tomando suas decisões econômicas do dia-a-dia de maneira altruísta ou cívica); as denúncias da "cultura inflacionária", a qual surge nitidamente como uma espécie de distorção moral quando avaliada à luz da curiosa declaração do presidente do Banco Central no sentido de que, a partir de certo ponto, a inflação persistente já não teria causas (econômicas? incluindo as expectativas do mercado?), pois todos os fatores relevantes estariam sob controle; há claramente no ar a suposição de que compete a todos uma

espécie de "conversão", agora que um governo que se supõe singularmente legítimo e se declara seriamente empenhado em combater a inflação se acha a postos e desenvolve seus rituais bem-intencionados. E difunde-se tacitamente a ideia de que é razoável esperar, contrariamente ao realismo característico da análise econômica usual, que as pessoas *não* calculem em função da percepção da estrutura de riscos e oportunidades que se lhes apresenta.

Se assim se passam as coisas no que se refere a um fenômeno como a inflação, não admira que o moralismo e o apego a um modelo idealizado e equívoco de "política ideológica", no qual se supõe que os agentes se orientariam nobremente por valores altruístas e solidários, se tornem a nota dominante dos debates relativos aos aspectos mais convencionalmente políticos dos problemas de nossa atualidade. Contudo, impõe-se reconhecer que a lógica envolvida em tais aspectos "políticos" de nossa crise é fundamentalmente a mesma que deparamos na área da inflação. Tomem-se alguns dos epítetos negativos que passaram a rechear nosso vocabulário político: o "clientelismo", o "corporativismo", o "fisiologismo"... Aquilo a que todos aludem diz respeito, naturalmente, à mesma questão da problemática acomodação entre interesses mais ou menos imediatos de agentes múltiplos, de um lado, e, de outro, os interesses abrangentes e estáveis (os "valores"?) da coletividade – no limite, da coletividade nacional como tal. Pondere-se que os traços assinalados por tais epítetos são claramente afins ao "pragmatismo" que com muita frequência se descreve como característica positiva da dinâmica política dos países não apenas de maior desenvolvimento econômico capitalista, mas também de maior tradição liberal-democrática: quais as razões para que aquilo que se mostra como virtude nesses países deva transformar-se em defeito entre nós?

A resposta é que a contraposição nesses termos certamente não se justifica – e que o que faz a diferença decisiva está no enquadramento institucional do jogo de interesses. Daí a relevância do diagnóstico global do processo político brasileiro em termos da categoria difundida por Samuel Huntington tempos atrás: a noção de "pretorianismo", que se refere justamente ao fato de que, na ausência de instituições que tenham vigência real e mereçam o nome, o processo político se transforma num jogo em tudo equivalente ao modelo do mercado vicioso, sem peias e... auto-

impositivo[29]. No vale-tudo resultante, os militares, pelo fato simples de controlarem os instrumentos de coerção física, se tornam os árbitros decisivos (donde a designação de "pretorianismo"), e o processo político dança pesadamente no pantanal sem saída que assume num momento as feições do jogo "fisiológico" do populismo, em outro as do controle autoritário exercido diretamente pelos militares. Ora, assim como a exortação à "conversão" se mostra inócua e algo desfrutável no que se refere à inflação, aqui também a pregação edificante em prol dos valores e da "ideologia" (no sentido "nobre" da palavra) se mostra, no melhor dos casos, irrelevante. E as recomendações práticas que me parecem resultar da perspectiva proposta envolvem o questionamento frontal de diversos itens da mitologia política nacional (incluindo a questão do papel dos militares, o modelo de partido político a ser buscado, os preconceitos em torno da questão do "corporativismo", os equívocos relacionados com a noção de cidadania na área da política social...), questionamento este ao qual me tenho dedicado em vários textos e que não retomarei aqui[30].

Destaco apenas um aspecto, por ter relevância mais direta do ponto de vista da questão das articulações complexas entre mercado e intencionalidade estatal e das várias maneiras em que a ideia do mercado se mostra importante. Considere-se a grande desigualdade que caracteriza a estrutura social brasileira, com a precária incorporação socioeconômica de parcelas amplamente majoritárias da população do país. É patente o sentido em que essa incorporação precária se vincula com a precariedade da penetração e afirmação dos mecanismos de mercado, ou com o caráter limitado e parcial da afirmação do próprio capitalismo. Em correspondência com isso, a desigualdade de condições gerais de vida se faz acompanhar, no plano sociopsicológico, de traços que estão longe de evidenciar os efeitos igualitários acima atribuídos à vigência mais plena do princípio do mercado. Antes, as desigualdades "objetivas" ou materiais se ligam com a carência de um sentimento generalizado e efetivo de igualdade básica que

[31] Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

[32] Vejam-se, por exemplo: "Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática no Brasil", *Planejamento e Políticas Públicas*, no. 1, junho de 1989; "Consolidação Democrática e Construção do Estado" e "Partidos, Ideologia e Consolidação Democrática", ambos em Fábio W. Reis e Guillermo O'Donnell (orgs.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988; e "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", capítulo 12 do presene volume.

se estendesse através das fronteiras das classes que compõem a estrutura social e fosse compartilhado pelos membros das diferentes classes – sentimento este que, ao tornar injustificadas e ilegítimas as desigualdades efetivamente existentes, é requisito essencial da difusão das disposições inconformistas, reivindicantes e autônomas que se associam à operação do princípio do mercado. Por outras palavras: a estrutura social brasileira apresenta ainda, em grau significativo, as feições próprias de uma estrutura de *castas*, em que coexistem "submundos" ou "segmentos" estratificados e em grande medida estanques, estrutura esta que encontra, naturalmente, lastro importante no passado escravista relativamente recente do país. Tais circunstâncias revelam, no plano da "elite", a existência de imagens e disposições grandemente negativas com respeito à massa popular (como mostraram de novo os dados de pesquisa executada pelo IBOPE em 1989 para a revista *Veja*)[31]; no plano da massa popular mesma, por seu turno, dá-se a vigência extensa de hábitos de deferência, passividade e conformismo – ainda que tais hábitos convivam com certa insatisfação difusa e que se produza, na mescla desses elementos, o populismo que tem marcado o processo político-eleitoral brasileiro, com o apoio das massas a lideranças que com frequência lhes são heterogêneas.

Ora, nesse complexo de condições adversas seria claramente ilusório esperar – a não ser, talvez, em perspectiva de tempo inaceitavelmente longa – pela ocorrência, *em escala adequada*, da organização autônoma dos interesses populares, como consequência da própria transformação capitalista, para que então se viesse a ter a "conquista" popular dos benefícios sociais da cidadania. Não se trata aqui apenas de contestar a concepção de T. H. Marshall da sucessão dos direitos civis, políticos e sociais nos moldes em que essa contestação é feita, por exemplo, em texto de Giddens de alguns anos atrás, onde se afirma o estreito entrelaçamento da luta pelos diferentes aspectos da cidadania em termos que *supõem* a capacidade autônoma de luta, nas diversas frentes, por parte dos setores populares diretamente interessados[32]. Trata-se antes de afirmar que, em grande medida, o estado, através de sua ação no plano social, tem de ser ele mesmo o agente produtor, no limite, da própria capacidade de reivindicação – ou o agente produtor de condições propícias ou tendentes a um mercado

[33] "O Problema é o Povo", *Veja*, ano 22, no. 35, 6 de setembro de 1989, pp. 44-5.

[34] Cf. Anthony Giddens, "Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights", em *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, MacMillan, 1982.

político no sentido positivo da expressão anteriormente proposto, incluindo de maneira destacada os requisitos da própria dimensão *civil* da cidadania[33].

Temos, assim, no caso brasileiro, em condições de marcadas deficiências institucionais e de intensa marginalidade social, um jogo "vicioso" de mercado que se desenvolve sobretudo no reduzido espaço configurado pelas parcelas socioeconomicamente integradas da população e que se estende tanto à dimensão "econômica" de nosso capitalismo "selvagem" e inflacionário quanto à dimensão "política" do clientelismo, corporativismo e "fisiologismo" pretorianos. Tal jogo se complica pelo fato de que, nas circunstâncias da cena mundial contemporânea, a alternativa ao autoritarismo militarista aberto não pode ser senão um processo eleitoral inerentemente incorporador e expansivo – no qual os excluídos do mercado "econômico" se incorporam a um especial "mercado político" também ele perverso e vicioso na sua articulação inevitável com os demais aspectos do quadro geral.

Para concluir, desloquemos o foco, neste breve e despretensioso exercício final, para o processo em curso na União Soviética. Do ponto de vista da análise das causas da situação atual, parece claro o importante papel cumprido pelo peso avassalador do estado e a correspondente atrofia dos mecanismos de mercado, que redundaram na profunda crise econômica e no surgimento da necessidade de reformulação. Contudo, seria desejável, e é certamente possível em princípio, procurar separar o papel da presença e iniciativa estatais, por si mesmas, do exercido pela tradição do estado autoritário, policial e paranóico. A combinação dos dois aspectos (estatismo e autoritarismo) não é teoricamente inevitável, como prova a grande expansão do estado, nas últimas décadas, na generalidade dos países ocidentais avançados, a qual se pode mesmo pretender ver como condição de sua continuada estabilidade democrática; mas tal combinação certamente resultará especialmente desestimulante e atrofiante para o potencial de iniciativa e dinamismo no plano da sociedade em geral.

[35] Os dois últimos parágrafos são quase integralmente tomados de "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", neste volume, onde os problemas em questão são referidos, em particular, às relações entre o "civil" e o "cívico" como dimensões da cidadania e aos equívocos que brotam daí, cuja crítica permite a reavaliação da ligação entre a cidadania e categorias como "clientelismo".

Seja como for que se avaliem as causas da situação presente, ela sem dúvida contém feições e desafios que se mostram grandemente paradoxais à luz das formas convencionais de conceber os problemas em questão. O que talvez se quererá ver como o maior deles evidencia, num plano mais dramático, algo afim a um traço da situação brasileira de que se falava há pouco: o fato de que, se se trata de criar mercado, até mesmo (e crucialmente) no sentido diretamente econômico da palavra, o estado é necessariamente o agente decisivo das ações correspondentes numa sociedade em que até aqui ele era tudo. Zygmunt Bauman notava há algum tempo que a criação do mercado pelo estado envolve em alguma medida a criação da própria classe "burguesa"[34] – e as dificuldades envolvidas certamente justificam grandes reservas quanto às perspectivas de êxito da pretendida transformação econômica e, por extensão, da democratização e eventualmente da estabilidade política do país. Como Adam Przeworski tem sustentado, são grandes os riscos de pretorianização ou "latino-americanização", onde o socialismo em derrocada se veria substituído por capitalismo pobre e instabilidade política. Sem falar dos obstáculos que as várias etnias e nacionalidades opõem à instauração de uma dinâmica "mercantil" de tipo pragmático e tolerante – ou à instauração de um saudável "mercado político" no âmbito da atual federação soviética como um todo.

Mas há pelo menos outro grande paradoxo, o qual permite ver sob luz mais positiva as dificuldades do presente – contanto que as condições que o definem não venham a revelar-se apenas um momento fugaz do processo em curso. Refiro-me a que a experiência por que passa atualmente União Soviética representa a tentativa de processar deliberada e institucionalmente, em ritmo acelerado e em meio a uma crise de grandes proporções, uma transformação *institucional* de alcance e significado singulares, com a modificação das próprias regras do jogo. Tudo somado, trata-se de experiência inédita, na qual o elemento de intencionalidade e reflexividade tem, por um lado, papel singularmente importante a exercer, mas o objetivo almejado é explicitamente o de instaurar mercado e democracia. E se o novelo de circunstâncias envolvidas fazem do processo soviético um caso peculiarmente dramático de conjugação das dimensões

[36] Conferência sobre o Leste europeu pronunciada em Caxambu, MG, em outubro de 1990, por ocasião do XIV Encontro Anual da ANPOCS.

analíticas que estivemos considerando acima, tal processo só poderá ser considerado bem-sucedido na medida em que, justamente, logre cumprir-se de maneira institucional e escapar, assim, ao nosso pantanal pretoriano.

Certas facetas do paradoxo aí contido se tornam mais claras se retomamos as análises de Huntington e a aplicação que delas fez, ainda na década de 60, à União Soviética. Com efeito, contrariando o ânimo inequivocamente negativo que então prevalecia entre os analistas norte-americanos com respeito à União Soviética, o conservadorismo realista de Huntington levou-o a caracterizá-la como um sistema político "desenvolvido". Tal caracterização se fazia com base precisamente na importância por ele atribuída à distinção entre sociedades "pretorianas" e sociedades de vida política "institucionalizada", independentemente do caráter mais ou menos democrático de cada uma: democrática ou não, a União Soviética corresponderia inequivocamente a um caso em que o processo político se desdobraria de acordo com regras e procedimentos institucionais efetivos[35].

Como avaliar tal perspectiva diante dos acontecimentos atuais? Naturalmente, eles submetem a um teste extremo a solidez das instituições políticas do país, já que colocam em questão a capacidade delas para processar em termos institucionais, e em circunstâncias adversas, a sua própria transformação. E a grande indagação analítica e prática que se coloca é a de até que ponto o conteúdo mesmo dos valores e objetivos em jogo no processo, que redundam na instauração da democracia, será capaz de condicionar de maneira favorável as perspectivas de êxito da forma institucional de conduzir tal processo.

Há um sentido claro em que, por si mesma, a ocorrência da experiência de reformulação profunda na União Soviética e nos países do Leste europeu desmente a perspectiva de Huntington. Com efeito, além de conter o risco de prolongada ruptura pretoriana, cuja consequência seria situar "objetivamente" o capitalismo avançado como a única solução institucionalmente estável a longo prazo (ademais de politicamente democrática), aquela experiência envolve o reconhecimento aberto da precariedade ou deficiência dos arranjos institucionais até aqui prevalecentes e, em particular, do decisivo paradoxo inerente ao

[37] Cf. Huntington, *Political Order in Changing Societies*.

"socialismo real": o de buscar a realização de valores que não representam, em última análise, senão a radicalização do ideal democrático, mas de tratar de fazê-lo através de formas institucionais autoritárias. E o fato em si de que a dinâmica do socialismo autoritário acabe na necessidade da reformulação nega diretamente o postulado fundamental de Huntington: contra o que pretende ele, institucionalidade estável só se democrática, e os países socialistas só se tornariam efetivamente viáveis institucionalmente, a longo prazo, ao se democratizarem.

Paradoxalmente, porém, Huntington certamente terá tido razão, ainda que de maneira equívoca, se a ruptura pretoriana for evitada através das vicissitudes da crise, ou seja, se o encaminhamento desta continuar a dar-se em termos institucionais. Em qualquer caso, resta o fato – altamente significativo no que tem de evidente e raro – de que o sistema, com o grande espaço que nele ocupa a aparelhagem do estado, *foi* (e está sendo) capaz da reflexividade e da intencionalidade que se manifestam nas decisões que resultam no processo em curso, nas quais um mínimo de candura pode pretender ver o amadurecimento de um surpreendente potencial democrático das próprias formas institucionais prévias – ou talvez a força da afinidade última entre o ideário socialista e a aspiração democrática. É irônico, naturalmente, que essa afinidade se torne patente num processo em que se pretende apontar o desmantelamento do socialismo como tal. De qualquer forma, é também marcante o contraste que a experiência atual oferece – até agora: três golpes na madeira! – com a truculência frequentemente exibida pelo capitalismo diante das tentativas institucionais e democráticas de suplantá-lo ou de introduzir nele reformas mais profundas e abruptas.

Contudo, talvez se trate do desmantelamento do socialismo somente se a definição deste o reduz equivocadamente ao estado e o despoja do elemento libertário associado ao mercado. E assim como analistas ocidentais têm destacado, em conexão com os componentes sociais da cidadania democrática ligados ao *welfare state*, que a expansão capitalista do mercado envolveu necessariamente a expansão quase concomitante de uma contraface não-mercantil, como requisito funcional inerente à própria lógica do capitalismo[36], assim também cabe sustentar que o

[38] Veja-se, por exemplo, Claus Offe (editado por John Keane), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1985, especialmente pp. 262-64.

desenvolvimento de uma cidadania democrática socialista não teria, na verdade, como prescindir do mercado. Na perspectiva geral aqui proposta, talvez seja mesmo irrelevante, no fundo, a decisão relativa aos rótulos de capitalismo ou socialismo. Apesar de poderem ocorrer ênfases e equilíbrios variados, o objetivo, como se indicou antes, é sempre, no limite, o de instaurar o mercado – e garantir *institucionalmente* (ou seja, por meio do estado, e de um estado tão amplo e complexo quanto seja necessário) o fator igualitário e libertário do mercado contra os monopólios e as desigualdades de todo tipo que sua operação espontânea tenderá sempre a produzir. Por certo, com a importante qualificação "rawlsiana" relativamente às circunstâncias em que um eventual incremento de desigualdade se fará em proveito mesmo dos menos favorecidos, e assim talvez no interesse de todos[37].

De qualquer forma, serão talvez claras algumas dimensões em termos das quais o processo soviético pode ser contrastado com o caso brasileiro tal como brevemente examinado acima. (a) Do ponto de vista social, temos a existência de um espaço potencial de operação de um mercado igualitário mais amplo do que o que resulta dos remanescentes traços de casta da sociedade brasileira, apesar de tal espaço se ver obstado, na União Soviética, por irredentismos étnicos ou nacionais. (b) Esse aspecto é contrabalançado, porém, pela carência soviética de agentes afeitos ao jogo do mercado (nos vários planos em que caberia aplicar tal categoria, e decisivamente no plano convencionalmente econômico), ainda que a operação dos mecanismos correspondentes se tenha mostrado, no caso brasileiro, propensa a fazer ressaltar os aspectos "viciosos" da dinâmica dispersa e descoordenada do mercado. (c) Em princípio (ou seja, até que se faça a prova de sua resistência efetiva à ameaça pretoriana, e em particular de sua capacidade de controle continuado dos militares), existem, aparentemente, boas razões para justificar presunção favorável à União Soviética, em comparação com o Brasil, no que se refere ao lastro institucional disponível em ambos os casos. Resta a questão de estabelecer até que ponto essa institucionalidade presumivelmente mais sólida no caso soviético (que seria a razão da capacidade de condução institucional da crise até aqui revelada) se deve à mera operação de fatores afins ao realismo huntingtoniano, tais como a longa presença dominante da aparelhagem

[39] Refiro-me, naturalmente, a Rawls, *A Theory of Justice*.

estatal (cuja contrapartida é a correspondente carência de agentes sociais fortes e autônomos perante o estado, eventualmente capazes de oporem-se a seus desígnios), ou, ao revés, até que ponto envolverá a fidelidade a ideais democráticos até aqui latentes no ideário socialista. Seja como for, no delicado jogo que resta por jogar, seria certamente mais prudente que os agentes institucionais da democratização e abertura contassem pragmaticamente com a propensão generalizada ao "fisiologismo". Que *não* é latino-americano.

TEORIA, TRANSIÇÕES E CRISES[1]

I

Em 1983, colaborei com Guillermo O'Donnell na organização de um seminário internacional, sob o título "Democracy and Democratization: North and South", que teve lugar em novembro daquele ano no Kellogg Institute da Universidade de Notre Dame. O seminário, que contou com a participação de cientistas políticos latino-americanos, norte-americanos e europeus, ocupou-se das convergências, percebidas como importantes, entre os problemas de autoritarismo e democracia próprios dos países latino-americanos e do Sul da Europa, por um lado, e certas tendências manifestadas pelo fenômeno do neocoporativismo nos países europeus mais avançados, por outro. Oito anos depois, diante da derrocada do socialismo, certos autores, como Adam Przeworski, sustentavam com plausibilidade a proposição de que o que ocorreu na antiga União Soviética e no Leste europeu com a derrocada do socialismo poderia ser visto como um processo de "latino-americanização"[2]. Parece claro, assim, que os problemas das "transições" democráticas no contexto latino-americano e da eventual consolidação da democracia em nossos países podem ser proveitosamente ligados a processos cujo alcance e significação extravasam de muito o âmbito continental. Isso propicia razões em favor de uma disposição comparativa e teoricamente ambiciosa no trato dos problemas envolvidos, em contraste com certas disposições restritivas e mesmo irracionalistas que se encontram a respeito com alguma frequência. Os aspectos relevantes da questão podem talvez ser destacados em alguns itens.

a) Entendo que a opção em favor da teoria e de uma perspectiva mais abrangente é *condição* para a compreensão mais adequada do que se passa em qualquer caso particular, o dos países latino-americanos como qualquer

[1] Adaptação de trabalho elaborado para o seminário "Dilemas e Perspectivas da Democracia na América Latina", realizado no Memorial da América Latina, em São Paulo, de 28 a 30 de novembro de 1991, sob a coordenação de Guillermo O'Donnell, e tendo como uma das preocupações centrais a conexão entre crises econômicas e as perspectivas de consolidação democrática no continente. Na forma em que aqui aparece, o texto foi publicado anteriormente em *Locus: Revista de História*, vol. 3, no. 2, 1997.

[2] Adam Przeworski, "The 'East' Becomes the 'South'? The 'Autumn of the People' and the Future of Eastern Europe", *PS: Political Science and Politics*, vol. 24, no. 1, março de 1991.

outro. Com isso me oponho frontalmente à difundida (e ingênua) tendência a contrapor de maneira cortante a reflexão teórica, de um lado, e o esforço de apreensão empírica de casos particulares, de outro. A teoria será tanto melhor quanto maior a multiplicidade de casos diversos de que ela dê conta parcimoniosamente – com a consequência de que, sendo melhor teoria, na mesma medida dará conta mais adequadamente de qualquer caso particular, permitindo captar melhor mesmo as suas peculiaridades. Afinal, o específico não é senão a contraface do genérico, e o interesse ocasional pelo específico não é razão para se prescindir da orientação nomológica e generalizante no estudo da política, como corresponde à vocação da ciência política como disciplina.

b) Entendo igualmente que é preciso rechaçar com vigor certa abdicação historicista muito frequente na discussão dessas questões e com a qual se pretende que o conhecimento adequado só é possível depois que os processos em observação (ou a própria história) se tenham cumprido, na linha da imagem hegeliana da coruja de Minerva que voa ao entardecer. Antes de esgotados os processos, sustenta-se, a reflexão teórica seria "prematura"[3]. Naturalmente, a dificuldade crucial reside em que é extremamente problemático pretender que a história se tenha ou não cumprido em qualquer momento dado. A adoção de tais pressupostos historicistas é especialmente inconsistente quando se trata, como no caso presente, de um esforço analítico orientado pela preocupação de apreender o caráter mais ou menos *consolidado* da democracia implantada em determinados países. Pois tal esforço supõe a possibilidade de avaliar resultados nos quais um processo em andamento de alguma forma se estabiliza e se torna passível de apreensão naquilo que tem de estável. Não parece haver razão para presumir simultaneamente: (1) por um lado, que essa possibilidade *existe* tanto no caso de processos seculares ao cabo dos quais a coruja de Minerva supostamente alça o seu vôo quanto no das

[3] Nos debates ocorridos no seminário que deu origem a este texto, a imagem hegeliana da coruja de Minerva voando ao entardecer foi lembrada por José Luiz Fiori para opor-se ao pleito por mim formulado em favor da teoria, sua posição sendo secundada por Guillermo O'Donnell, que destacou o caráter "prematuro" do pleito. Expressão caricatural dos pressupostos e expectativas aí envolvidos se tem com a disposição que encontrei anos atrás em certo estudante que apresentava ao comitê de bolsas de doutorado da Fundação Interamericana o relatório parcial de suas atividades de pesquisa sobre o processo político no Uruguai: ele se encontrava então, segundo suas palavras, sentado a esperar que as coisas acabassem de acontecer naquele país para poder concluir sua tese.

regularidades que eventualmente presidem às oscilações de curto prazo dos países latino-americanos entre a ruptura da democracia, o autoritarismo e a recuperação democrática mais ou menos "consolidada", regularidades estas que são o objeto de tantos esforços por parte de muitos daqueles que tendem a invocar o argumento da coruja de Minerva; e (2) por outro lado, que ela *não existe* para perspectivas de certa forma intermediárias em que se trataria de dar conta em termos mais satisfatórios justamente da articulação entre as flutuações das conjunturas cambiantes e a lógica que eventualmente permeia processos de mais longo prazo.

c) Uma clara consequência negativa da maneira pela qual têm sido abordados os problemas relacionados com autoritarismo e democracia na América Latina é o caráter de perseguição míope aos eventos revelado por muito da literatura pertinente: os estudos deslocam-se, ao sabor das conjunturas recém-mencionadas, da ruptura democrática à dinâmica do autoritarismo, desta aos processos de abertura, à transição à democracia, aos problemas da consolidação democrática[4]... Ora, é patente que uma abordagem capaz de estruturar apropriadamente nosso objeto de estudo tem fatalmente de caracterizar-se por maior distanciamento, o que se associa tanto com maior empenho generalizante quanto com perspectiva de tempo mais ampla. Se não, estaremos sempre expostos a repetir os dramáticos erros de diagnóstico contidos, por exemplo, na difundida tendência a avaliar a democracia chilena da década de 60 como exemplar e estável – até que o sangrento golpe de 1973 viesse desmentir tal avaliação; ou, talvez ainda mais espetacularmente, na enfática apologia feita por Samuel Huntington do Paquistão de Ayub Khan como um caso de institucionalização política singularmente bem-sucedida – pouco tempo antes de que o país se visse

[4] Estaríamos, assim, diante de uma perspectiva que não vê senão mudanças, tornando-se curioso assinalar que as abordagens do problema geral de que aqui se trata incluem certa perspectiva antagônica a esta que não vê senão continuidade: refiro-me à abordagem que destaca a tradição "patrimonialista", "corporativa" e "autoritária" de origem ibérica, na qual nossos países estariam inseridos e que constituiria uma espécie de essência imutável da vida política latino-americana, ou brasileira em particular. Naturalmente, do ponto de vista da questão considerada no item anterior, tal abordagem "essencialista" pretenderia que a coruja de Minerva já poderia ter voado há muito tempo. Dois exemplos são Howard Wiarda, "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model", *World Politics*, vol. 25, no. 1, janeiro de 1973, e Riordan Roett, *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*, Boston, Allwyn and Bacon, 1972.

inteiramente mergulhado na violência e no caos[5]. Pondere-se, nesta ótica, a presteza com que, mal saídos os países latino-americanos de penosas experiências autoritárias, começou-se rapidamente a falar de alguns dos que nelas se viram envolvidos como correspondendo a "democracias consolidadas", em certos casos antes mesmo de se neutralizar sequer formalmente o poder autônomo dos militares[6].

d) Naturalmente, o preceito que recomenda tanto sensibilidade teórica e atenção para a multiplicidade de casos ou instâncias quanto perspectiva de tempo mais ampla se reforça em função da *natureza* dos problemas que defrontamos. Pois trata-se de um processo de *mudança* sociopolítica complexa, em que variáveis ou dimensões múltiplas interagem entre si e que contém poderosos fatores de viscosidade e resiliência que fazem dele um processo de maturação inevitavelmente lenta e sinuosa. Tal como entendo o desafio aí contido, ele envolve a necessidade de retomada de uma perspectiva análoga, por sua ambição analítica, à da literatura sobre "desenvolvimento político" que prosperou cerca de trinta anos atrás. Por certo, impõe-se realizar a crítica dos traços negativos daquela literatura, incluindo-se com destaque seu claro etnocentrismo anglo-saxônico e os postulados frequentemente ingênuos que se ligavam a ele. Mas é certamente expressivo da precariedade da ciência política contemporânea (contribuindo sem dúvida para as deficiências existentes na literatura sobre autoritarismo e democracia na América Latina) o fato de que muito de sua dinâmica intelectual seja feita de modismos e flutuações algo fortuitas – donde a consequência de que invocar agora o enfoque do desenvolvimento político surja como algo indevidamente anacrônico e *démodé*, indispondo para o exame acurado dos aspectos analíticos das questões envolvidas.

Seja como for, a apreensão adequada das vicissitudes políticas dos países latino-americanos que aqui nos importam parece exigir que possamos inseri-las numa espécie de teoria dos autoritarismos modernos em conexão com uma teoria da mudança política na época moderna, ou como parte dela. Dada a inevitável motivação prática desta última, ela se defronta

[5] Cf. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, pp. 250 e seguintes.

[6] Em alguns casos essa presteza se tem associado com a tentativa de elaborar as condições que respondem pela "consolidação" em termos que omitem inteiramente – e tornam como que irrelevante – o fato de que *houve* golpes de estado e experiências autoritárias recentes.

inescapavelmente com a questão da *direção* da mudança, com respeito à qual considerações de natureza estritamente analítica se mesclam de maneira complicada com considerações de natureza normativa – e o tema autoritarismo-democracia toca diretamente, como é bem claro, no próprio cerne candente do interesse prático dos nossos esforços. Meu próprio trabalho se tem orientado na direção dada pela imbricação desses desafios e desideratos gerais, fazenda da velha ideia de *mercado* e da reavaliação das implicações profundas do *princípio* envolvido nas relações de mercado a pedra de toque de uma tentativa de apreensão da lógica abstrata contida na experiência dos estados nacionais na época moderna. Nos termos dessa lógica, o problema fundamental, ou o problema "constitucional" em sua forma mais abstrata, é o de como obter que a operação real do "mercado" (tomada a expressão em acepção ampla e ambiciosa, que não se esgota na convencional noção econômica, apesar de basear-se nela) em qualquer sociedade concreta não redunde precisamente na *negação* do princípio igualitário e autonomista do mercado, princípio este cuja realização regulada e harmônica cabe tomar como o desiderato final a ser buscado na eficaz organização sociopolítica da coletividade – e portanto no recurso a um *estado* tão complexo quanto se faça necessário. Por referência a tal lógica, seria possível tratar de estabelecer *fases* analiticamente distinguíveis do processo geral, as quais representam, não o rumo a ser forçosamente seguido em qualquer processo concreto, mas instrumentos úteis (dada a articulação analítica relativamente precisa que nelas se pode ter de diversas variáveis relevantes) para a avaliação e o diagnóstico dos casos concretos[7].

e) Um aspecto crucial do abrangente problema analítico que defrontamos diz respeito ao reconhecimento do desafio representado pela questão das *instituições* políticas e seu desenvolvimento – ou, o que é decisivo, sua eventual construção deliberada – como resposta ao problema prático da organização sociopolítica (o problema "constitucional") que se dá no convívio dos atores individuais e coletivos envolvidos no processo. A perspectiva que acredito impor-se a respeito pode ser apreciada por contraste com certa posição que se ilustra com um trabalho recente de

[7] Uma elaboração recente de tais ideias, feita justamente na ótica do tema das "transições" na América Latina e na União Soviética, se tem em Fábio W. Reis, "Para Pensar Transições: Democracia, Mercado, Estado", neste volume. Vejam-se também meus trabalhos "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político", também neste volume, e *Política e Racionalidade*, Belo Horizonte, UFMG/PROED/RBEP, 1984.

Guillermo O'Donnell[8]. O'Donnell chama atenção para o fato de que a ciência política carece, no momento, de uma "teoria genética das instituições"; mas, diante da carência assim constatada, sua recomendação é no sentido de que se trate de fazer outra coisa, dedicando-se ele próprio, no trabalho em questão, à elaboração de um modelo de "democracias delegativas", tomadas como "animal" ou entidade "peculiar", modelo este supostamente adequado a certos casos latino-americanos. Ora, tal proposta me parece conter nova abdicação (lembrando um pouco a conhecida história do bêbado que, tendo perdido a chave de casa, procura-a sob o poste de iluminação porque ali há luz, apesar de saber que a perdeu em outro lugar). Particularmente se temos em conta a motivação prática de nosso interesse pela questão de autoritarismo-democracia, não há como deixar de lado o empenho de eventualmente responder à indagação sobre como se poderia pretender fazer *construção institucional* bem-sucedida – e o desafio posto nesses termos tem consequências *analíticas* importantes.

A principal dessas consequências diz respeito às conexões equívocas do problema das instituições políticas e seu desenvolvimento com a temática da "cultura política". O privilégio frequentemente concedido à cultura política no exame das questões de autoritarismo-democracia e das perspectivas de consolidação democrática tende a ressaltar a importância dos elementos de natureza valorativa ou normativa. Em contraste, penso que, embora um problema de estabelecimento de normas e valores efetivos esteja certamente envolvido, parte decisiva das questões relevantes depende da operação de fatores de natureza *cognitiva*, isto é, das *percepções* e *expectativas* dos atores com respeito à situação em que se encontram e dos matizes que tais percepções e expectativas apresentam com respeito às relações entre atores múltiplos e à perspectiva de tempo dos atores. É possível dizer que o que importa apreender, em última análise, são as *atitudes* (ou *disposições a agir* desta ou daquela maneira) dos atores, atitudes estas que, além de envolver sempre um elemento motivacional (os desejos, aspirações, preferências ou interesses que estão, naturalmente, sempre presentes), são condicionadas tanto por valores e normas quanto por cognições (percepções e expectativas). Por certo, em qualquer momento dado *há* normas e valores de algum tipo que têm vigência mais ou menos

[8] Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy?", manuscrito, CEBRAP, São Paulo, dezembro de 1990.

efetiva. Mas a perspectiva que aqui se sugere ressalta duas ideias: por um lado, a ideia de que é analiticamente mais agudo e fecundo postular que a efetividade da vigência das normas e valores depende das percepções referidas à situação geral (dados os complicados problemas de *coordenação* que ocorrem tanto no plano intertemporal com respeito às ações de determinado ator quanto no plano das relações entre muitos atores em dado momento ou em diferentes momentos, problemas estes que principalmente a literatura da *rational choice* tem destacado com vigor); por outro lado, a ideia de que as situações de *crise* em que com frequência se atua, ou se crê atuar, são especialmente propensas a tornar salientes os aspectos cognitivos, dramatizando a urgência e o imediatismo dos interesses e encurtando a perspectiva de tempo dos atores, e assim comprometendo a vigência ou a eficácia das normas e valores.

Isso se desdobra na proposição de que o condicionamento realístico (eventualmente, a *manipulação* realística) das percepções e expectativas é pré-requisito indispensável para a própria criação ou implantação de valores e normas que se considerem desejáveis – como os que supostamente favorecem a prática estável da democracia. Essa proposição se opõe frontalmente a certo moralismo edificante e exortatório a ser encontrado em muito do que, a respeito dos prospectos democráticos, escrevem não apenas jornalistas e políticos profissionais, mas também sociólogos e cientistas políticos, cujos trabalhos com frequência redundam em pregar, de maneira aberta ou velada, a reforma moral – ou ideológica – da sociedade. Meu exemplo predileto da perspectiva alternativa que aqui se propõe se tem com a contribuição trazida pelos Federalistas, especialmente James Madison, à elaboração da constituição dos Estados Unidos. Temendo os males que as facções poderiam acarretar para a república americana, os preceitos que defende Madison se traduzem, não na exortação edificante contra os vícios do comportamento faccioso, mas na aparelhagem institucional dos *checks and balances* que *contam* com as facções e procuram assegurar sua neutralização recíproca e a eventual promoção do interesse público, de certa maneira, *por meio* delas. Vê-se, assim, que, se o processo de desenvolvimento institucional deve conter, em algum plano ou esfera crucial da sociedade, um elemento de desígnio e reflexividade que vá além da frequente miopia dos interesses dados e das perversões que tendem a brotar do jogo espontâneo e míope dos interesses múltiplos (por outras palavras, se o processo de desenvolvimento institucional necessita ao

menos ocasionalmente tomar a forma de efetiva construção institucional), a reflexividade requerida se distinguirá sobretudo pelo fato de que ela *não* se permite perder de vista, onde quer que seja (no âmbito econômico, social, político ou mesmo moral), as condições *dadas* da sociedade. E a construção institucional bem-sucedida não será aquela que tenha como condição de êxito a de que os agentes socioeconômicos e políticos venham a atuar movidos por motivos altruístas, cívicos ou éticos, mas antes aquela que se baseie pragmaticamente na suposição realista de que tais agentes tenderão a atuar movidos pela busca mais ou menos estreita de seus interesses e pelo cálculo (informado ou desinformado, tosco ou sofisticado) que daí resulta. É talvez útil assinalar, na linguagem da teoria dos jogos, que aquilo que aqui se descreve como manipulação destinada a condicionar convenientemente as expectativas pode ser traduzido como meio (talvez o único meio disponível) de eventualmente transformar situações correspondentes a jogos do tipo "dilema do prisioneiro", caracterizadas pela incompatibilidade radical entre o interesse particular e o interesse geral, em outras do tipo dos jogos de solidariedade condicional (*assurance*), onde a consideração lúcida do interesse próprio induz à ação convergente com o interesse geral.

II

A questão geral da articulação entre a prisão das circunstâncias imediatas e a reflexividade requerida pela busca de objetivos democráticos estratégicos coloca-se de maneira especialmente aguda, como vimos há pouco, nas situações de crise. Como avaliar, em termos gerais, a relevância das crises econômico-sociais conjunturais para o problema político-institucional e para os prospectos de estabilização e consolidação democrática?

Um aspecto decisivo a ser ponderado para colocar o tema em perspectiva tem a ver com o desdobramento diretamente *social* do problema posto pela convivência entre o capitalismo e a democracia política, que redunda no cerne mesmo da questão político-institucional – ou da questão constitucional de que falamos anteriormente. Com efeito, se o problema geral da democracia é visto usualmente como correspondendo a um problema de distribuição de poder que diria respeito antes de tudo ao acesso diferencial à aparelhagem do estado, tal problema de distribuição de poder

se coloca igualmente já no próprio plano social ou socioeconômico (no plano *privado*). A visão liberal convencional pretende que as relações de poder só existiriam entre os indivíduos privados, de um lado, e o estado, de outro, enquanto as relações dos indivíduos entre si seriam horizontais, contratuais e livres de poder[9]. Contrariamente a isso, o capitalismo como forma de organização econômica envolve, naturalmente, a existência de classes sociais estratificadas. Mas a estrutura de classes apresenta peculiaridades importantes relativamente às estruturas tradicionais de dominação, em particular o fato de estar fundada na operação do princípio do mercado, com a potencialidade igualitária que lhe é própria. Ao dar-se a afirmação e a penetração do capitalismo junto a uma estrutura de tipo tradicional, com os consequentes deslocamentos populacionais e a redefinição da articulação entre identidades pessoais e coletivas e os interesses correspondentes, cria-se a necessidade de reacomodação no convívio das categorias estratificadas. Na dinâmica que assim se deflagra, um traço essencial é o efeito corrosivo exercido pelo igualitarismo do princípio do mercado sobre os componentes de desigualdade e hierarquia da estrutura social tradicional. Embora o capitalismo instaure a sua própria desigualdade, esta, fundada no mercado, é inerentemente contraditória e potencialmente revolucionária, por contraste com o conformismo da condição tradicional. Há, portanto, um sentido importante em que o capitalismo se mostra ele próprio socialmente democratizante, ao envolver a expansão das relações de mercado. E, contra a tendência usual a conectar a discussão do tema do capitalismo diretamente com o da democracia política, é possível dizer que o próprio problema da democracia *social* surge com o capitalismo – e talvez mesmo que é por suas conexões com o tema da democracia social e as virtualidades a ele ligadas que o tema da democracia política adquire importância e dramaticidade em suas relações com o capitalismo, configurando o problema constitucional básico a exigir solução.

As alternativas em princípio abertas para tal solução – as quais têm fornecido, como possibilidades postas ao menos no horizonte dos atores, os parâmetros dentro dos quais o jogo político se tem desenvolvido, especialmente no caso dos países capitalistas menos avançados – incluem:

[9] Cf. Gianfranco Poggi, *A Evolução do Estado Moderno*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981, p. 104.

(1) o confronto revolucionário e a eventual supressão do capitalismo; (2) a repressão implantada por regimes de autoritarismo conservador, em que se extrema o compromisso do aparelho estatal com os interesses dos capitalistas; e (3) algum tipo de equilíbrio e de compromisso democrático. Cada uma dessas "soluções" pode apresentar, naturalmente, maior ou menor grau de eficácia e estabilidade. As condições da atualidade indicam com força que a "solução" real, efetivamente estável, se tem com o compromisso democrático que se viabiliza com o amadurecimento do próprio capitalismo: ela contrasta com o caráter instável do autoritarismo conservador, distinguido pela aberta repressão de determinados interesses e pela presença de forte elemento coercitivo, e com certas complexidades quanto à estabilidade da "saída" revolucionária de que nos ocuparemos adiante. Mas importa sobretudo ressaltar que a solução estável do problema é antes a exceção: a *regra* são as idas e vindas do problema constitucional *não* resolvido, assumindo a forma do "pretorianismo" destacado nas análises clássicas de Huntington sobre o problema da institucionalização política e ensejando a oscilação do quadro político entre os arranjos abertamente autoritários, por um lado, tipicamente marcados pelo controle ostensivo do processo político pelos militares, e, por outro, as formas populistas nas quais o estado tende a mostrar-se exageradamente exposto ao varejo de uma multiplicidade de interesses que se afirmam de maneira mais ou menos imediatista, estreita e "fisiológica"[10].

Quanto à questão do papel das crises econômicas conjunturais nessa dinâmica geral, certa presunção parece natural para o caso em que o capitalismo se acha implantado e em operação: a de que, se o processo econômico afeta de maneira negativa as condições sociais gerais, isso tenderá provavelmente a resultar em consequências negativas também para os termos em que se desenvolve a interação estratégica e mais propriamente política entre os atores e para os prospectos institucionais (ou constitucionais) de mais longo prazo. Além disso, é sempre nas condições dadas pela miopia relativa do presente e da conjuntura que se desenvolve qualquer atividade humana, incluindo as ações orientadas por objetivos "constitucionais" de longo prazo – e essa miopia, como vimos, tenderá a agravar-se em conjunturas de crise.

[10] Huntington, *Political Order in Changing Societies*.

Contudo, ocorrem aqui matizes de grande importância. Assim, a premissa segundo a qual a crise socioeconômica conjuntural terá consequências negativas para o problema constitucional geral contempla uma situação de estagnação ou recessão na qual se *detém* ou *reverte* circunstancialmente a dinâmica do desenvolvimento capitalista. As suposições envolvidas quanto à relação de causalidade entre os dois termos do problema parecem incluir sobretudo a ideia de que tal reversão tenderá a produzir insatisfação popular, escalada de reivindicações e consequentes manifestações de instabilidade sociopolítica, que poderão eventualmente desaguar em novas rupturas do jogo democrático. Mas um ângulo adicional a ser destacado é o de que, vistas as coisas na ótica do problema constitucional tal como anteriormente caracterizado, o fator fundamental a configurar o quadro de instabilidade sociopolítica em que emergem socialmente tanto as aspirações democráticas quanto os experimentos autoritários da natureza dos que temos conhecido recentemente são antes *a afirmação e a penetração do capitalismo* junto a estruturas sociais tradicionais. Ora, dependendo das condições estruturais tradicionais em que se inicia o processo, mesmo um capitalismo comparativamente dinâmico por certos aspectos, como foi o caso do capitalismo brasileiro durante vários decênios, pode produzir resultados em que os efeitos sociopsicológicos usualmente associados à afirmação do capitalismo e das relações de mercado tenham penetração apenas parcial ou limitada. Este é precisamente o caso do Brasil, onde o grande fosso social nascido do escravismo continua separando as classes sociais e permite apontar certa característica remanescente de relações de *castas* como estando ainda presente em grau importante na estrutura social do país. Nesse quadro, subsiste na massa popular a vigência extensa de hábitos de deferência, passividade e conformismo – ainda que tais hábitos convivam com certa insatisfação difusa e que se produza, na mescla desses elementos, o populismo que tem marcado o processo político-eleitoral brasileiro, com o apoio das massas a lideranças que com frequência lhes são heterogêneas.

O que isso sugere é que provavelmente existem *limiares* a serem transpostos no que se refere à penetração ou difusão das relações de mercado e dos mecanismos sociopsicológicos correspondentes para que as vicissitudes da conjuntura possam ter efeitos mais significativos na direção prevista pelas suposições indicadas. Por outras palavras: certo grau de redução social e psicológica da desigualdade, ou seja, de real

democratização social, é condição para que a desigualdade venha, aos olhos das massas populares, a ser efetivamente sentida como problema, e sobretudo como problema passível de traduzir-se em reivindicações levadas de maneira mais consequente à esfera política. Se referida à sequência estabelecida por T. H. Marshall entre os componentes civil, político e social da cidadania, que supostamente se sucederiam nessa ordem, o ângulo de visão aqui sugerido indicaria uma correção importante, segundo a qual a dinâmica especificamente "social" se torna, em alguma medida, condição para a penetração e difusão da própria ideia dos direitos "civis" como direitos reais, para não falar dos direitos políticos[11]. No caso brasileiro, lembre-se que foi o *dinamismo* econômico, acelerando-se especialmente em certa fase do regime autoritário recente e produzindo consequências sobre a estrutura ocupacional do país, que criou as condições para o surgimento do novo movimento sindical autônomo e afirmativo e para o ineditismo de sua ramificação partidária – e é bem claro o sentido em que tal surgimento representa o *agravamento*, ao menos imediato, do problema constitucional latente, ao dificultar a operação dos mecanismos de cooptação e controle que estiveram tradicionalmente à disposição das elites político-econômicas. Mas, não obstante a existência e a atuação de certas importantes "vanguardas" populares que assim se constituem, as condições gerais socialmente desfavoráveis imperantes no país certamente impediram, até aqui, a ocorrência mais plena do efeito civil-político indicado, com a consequência de provavelmente *reduzir* o impacto político-institucional ("constitucional") de crises socioeconômicas específicas – até o ponto em que tal impacto dependa de disposições reivindicantes e autônomas entre os setores populares por si mesmos.

Contudo, essa qualificação final pode revelar-se de importância decisiva. Pois a própria ideia de uma crise constitucional pode assumir, com

[11] A crítica das concepções clássicas de Marshall pode encontrar-se em Anthony Giddens, "Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights", em A. Giddens, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, MacMillan, 1982. Rica elaboração das relações entre as dimensões "civil" e "cívica" no desenvolvimento da ideia de cidadania, com implicações de grande interesse para os problemas tocados nos parágrafos seguintes do texto, se tem em George A. Kelly, "Who Needs a Theory of Citizenship?", *Daedalus,* outono de 1979 (vol. 108, no. 4 dos *Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*). Eu próprio me valho da distinção entre as duas dimensões para a discussão mais detida dos problemas brasileiros correlatos em "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", capítulo 12 do presente volume.

o agravamento e a eventual exasperação da crise socioeconômica “conjuntural”, feições inteiramente distintas das até aqui consideradas. Assim, apesar do que há de apropriado em ligar, em princípio, o problema constitucional com a afirmação e a penetração do capitalismo e com a consequente necessidade de acomodação nas relações entre novos atores e categorias sociais que o capitalismo desloca e “mobiliza”, a eventual exacerbação da crise socioeconômica tende a empurrar a questão constitucional para o nível de uma radical desagregação social, de desgoverno e talvez ingovernabilidade, onde podem recolocar-se até mesmo inquietudes relativas à própria viabilidade nacional. Em vez de indagações inspiradas, digamos, por Marx e seu questionamento das relações entre o capitalismo e a democracia política, o que se tem no horizonte, na hipótese considerada, é antes uma imagem de caos hobbesiano, no qual o dilema olsoniano de como assegurar a solidariedade e o bem público se colocaria no plano mais básico e profundo, em que a própria ordem social e a segurança de cada um se veriam ameaçadas[12]. Nessa situação, os mecanismos de “vale-tudo” e de defesa imediatista e “fisiológica” do interesse próprio que se associam com a vigência do pretorianismo tenderiam a intensificar seu vigor e a difundir-se pela sociedade, estendendo-se às diversas áreas de atividade e interação social.

Se consideramos os processos efetivamente vividos pela sociedade brasileira na atualidade, clara expressão das ameaças contidas nesta forma alternativa da crise constitucional se tem na dinâmica selvagem da inflação que experimentamos até há pouco. Torna-se aí patente a tensão entre o interesse de longo prazo da coletividade nacional como tal em poder contar com preços estáveis e o interesse imediato de cada agente isolado em maximizar ganhos ou evitar perdas nas circunstâncias dadas pelas expectativas sobre o que farão os demais agentes e pelo complicadíssimo problema de coordenação que resulta mesmo se supomos agentes “virtuosos” e sensíveis ao interesse coletivo. Daí a consequência de que cada um adote formas de comportamento que tendem a manter e agravar a inflação – e de que a proximidade pressentida da hiperinflação supostamente catastrófica para todos não faça senão intensificar tais efeitos perversos.

[12] A referência, naturalmente, é a Mancur Olson, *The Logic of Coolllective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Nova York, Schocken Books, 1965.

O interesse deste ângulo do problema tem a ver com o fato de que, se a deterioração descrita avança além de certo ponto, a “saída” correspondente a algum tipo de ruptura autoritária e militarista aumenta suas probabilidades de ocorrência de maneira talvez *independente*, em maior ou menor medida, da lógica geral da dinâmica capitalista e das vicissitudes quanto a autoritarismo-democracia que tendem a acompanhá-la – e nas quais se enquadram as formas “normais” do problema constitucional. E a importância desta linha de considerações se vê provavelmente acrescida em função do novo cenário mundial, onde as novas tendências econômico-tecnológicas e a própria derrocada do socialismo pareceriam retirar plausibilidade a uma perspectiva atenta para focos sociais capazes de agir como catalisadores consequentes de insatisfação e para a relevância da percepção mais ou menos difusa do risco da ocorrência de revoluções anticapitalistas.

III

Não caberia pretender perseguir minuciosamente aqui as possíveis implicações das sugestões formuladas na seção anterior. Contudo, gostaria de tomar brevemente dois pontos de interesse.

Em primeiro lugar, a observação de que as relações algo circulares acima indicadas entre o plano civil-político e o plano social no que se refere às disposições ou atitudes populares representam um aspecto crucial a ser tido em conta no exame comparativo dos prospectos democráticos nos diferentes países latino-americanos, assim como em outros casos de democracia problemática. Note-se que os mecanismos em jogo na penetração e difusão dos correlatos sociopsicológicos do princípio do mercado, cujo caráter mais ou menos pleno ou limitado resulta nas feições específicas assumidas pelas relações entre as dimensões social e civil-política, são provavelmente os fatores por excelência a responder pela difusão do cálculo instrumental de interesses cujo papel foi acima contrastado com o dos elementos de natureza normativa do ponto de vista de suas consequências para a implantação de instituições políticas estáveis. O alcance maior das perspectivas assim abertas tem a ver com o lapso mais ou menos duradouro e problemático que se estabelecerá entre um suposto momento inicial de penetração “mercantil” do sentido de autonomia e da propensão à ação orientada pelo cálculo de interesses, com a ruptura da

vigência das disposições normativas de cunho tradicional e conformista, e o momento "final" da eventual instauração efetiva de novas normas apropriadas à operação continuada de um "mercado" que não se veja permanentemente ameaçado de deteriorar na disposição generalizada à fraude e, no limite, à beligerância.

Tomemos a elaboração feita por Guillermo O'Donnell, a partir de conhecidas ideias de Roberto da Matta, das diferenças entre as atitudes supostamente típicas de brasileiros, argentinos e norte-americanos diante de interpelações que colocam em questão o caráter igualitário do relacionamento social. Refiro-me à supostamente bem-sucedida interpelação brasileira do "Você sabe com quem está falando?", que os argentinos supostamente contestariam com "Y a mi que mierda me importa?", contestação esta que contrasta fortemente com o "Who do you think *you* are?" que seria típico dos norte-americanos em situações análogas[13]. Tais diferenças referem-se a hipotéticas cristalizações sociopsicológicas (culturais...) que resultariam justamente do jogo entre as dimensões social e civil-política e que provavelmente poderiam ser vistas como correspondendo a "fases" ou "momentos" diferentes do processo em que tende a ocorrer o "lapso" acima indicado: o conformismo ingênuo diante da autoridade real ou alegada (Brasil), a afirmação cínica e agressiva da autonomia pessoal (Argentina), o sentido "civil" da autonomia temperado por certa moderação "cívica" que contesta sem maiores arrogâncias a imprópria postura autoritária do outro (EUA)[14]... Aparentes "peculiaridades" culturais apareceriam, assim, como o resultado da lógica em jogo no processo geral. E parte importante do desafio envolvido num

[13] Veja-se Guillermo O'Donnell, "E Eu com Isso?", em G. O'Donnell, *Contrapontos: Autoritarismo e Democratização*, São Paulo, Vértice, 1986; e Roberto da Matta, *Carnavais, Malandros e Heróis*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

[14] Numa perspectiva algo cínica (e portanto afim a certas "espertezas" argentinas ou, em geral, latino-americanas), poder-se-ia sugerir que a ideia de certa "cultura" ou psicologia coletiva apropriada à democracia redunda numa espécie de "gullibility theory of democracy", ou de visão na qual certa inocência ou ingenuidade aparece como necessária à estabilidade democrática. O capitalismo e o mercado incipientes acarretam a perda da inocência, parcial ou totalmente. E o desafio seria o de como restaurar certa forma de inocência na própria vigência do capitalismo e do mercado: vale dizer, uma "inocência" que fosse capaz de impedir que se resvalasse para a busca desenfreada e cínica do interesse próprio, mas que fosse ao mesmo tempo inequivocamente instrumental, pragmática e mesmo "egoísta" – não renunciando, portanto, à busca do interesse e da afirmação pessoal autônoma – e cognitivamente tão sofisticada quanto possível em seu pragmatismo.

esforço comparativo analiticamente bem orientado diria respeito à produção de indicadores com base nos quais fosse possível estabelecer a posição relativa de diferentes casos nacionais no "lapso" constitucional aberto no desdobramento do processo[15].

O segundo ponto anunciado anteriormente refere-se à possível relevância das diferentes implicações "constitucionais" das crises socioeconômicas conjunturais, de que se falou acima, se apreciadas do ponto de vista de uma eventual teoria dos autoritarismos modernos, como parte de uma teoria da mudança política que permita superar a miopia de muito de nossas discussões. As breves sugestões que aqui se podem fazer são bem simples, tratando-se apenas de indicar certas conexões que se opõem igualmente à tendência a ressaltar "especificidades" ou "peculiaridades".

Por contraste com os casos de regimes autoritários onde existe a figura de um caudilho que de alguma forma personifica o regime e propicia um foco de coesão para as forças que os sustentam (em particular as forças armadas), o autoritarismo brasileiro de pós-64 corresponde a um *autoritarismo sem caudilho* cujo núcleo é representado pela corporação militar como tal. Os dois tipos diferem quanto à dinâmica que os caracteriza: enquanto os regimes de caudilho parecem exibir maior estabilidade de curto prazo ao mesmo tempo em que se vêem expostos a ameaças mais sérias a sua própria sobrevivência no momento de sucessão, os regimes sem caudilho parecem debater-se num dilema que o caso brasileiro mostrou de forma clara: o êxito mesmo dos militares em restringir a participação nas decisões políticas cruciais à corporação militar como tal tende a fazer desta um organismo exposto à competição interna e a riscos de

[15] Dados produzidos e examinados (em textos ainda inéditos) em conexão com um projeto de pesquisa executado sob a coordenação do autor há alguns anos fornecem indicações potencialmente importantes sobre a articulação complexa entre os aspectos normativo e cognitivo (ou de cálculo) que essas observações sugerem. Eles mostram que, no contexto brasileiro (e provavelmente de maneira mais geral), níveis mais altos de informação e sofisticação se acham associados, em condições normais, com maior propensão a dar adesão a valores solidários ou cívicos; contudo, na ocorrência de circunstâncias que tendam a tornar objetivamente inócua ou ineficaz a postura cívica, quanto maiores a informação e a sofisticação, tanto maior é a propensão a substituir a postura cívica pela disposição à defesa desembaraçada ou cínica do interesse próprio. É bem clara a relevância que isso pode ter para fenômenos como a deterioração de disposições democráticas em situações de crise e para a eventual apreensão da lógica do processo geral sugerido no texto.

dissensão. Independentemente da questão de qual tipo poderá eventualmente ser considerado mais "avançado", a ocorrência de um ou de outro provavelmente se acha relacionada ao grau geral de desenvolvimento e complexidade alcançado pela estrutura socioeconômica e política, bem como ao grau de profissionalização da própria corporação militar (apesar de que o papel exercido pela figura do chefe nos regimes propriamente fascistas sugira padrões mais complexos a este respeito). Por sua vez, tais aspectos podem relacionar-se de maneira não muito simples com ambientes sociais gerais que variam quanto à penetração e ao amadurecimento do capitalismo e das condições psicossociais que lhe são próprias.

De qualquer forma, "autoritarismo", nesse contexto, refere-se nitidamente ao campo compartilhado pelos casos que vieram a se tornar conhecidos sob a denominação de regimes "burocrático-autoritários" proposta por Guillermo O'Donnell. É bem clara a afinidade desses casos com outros que poderiam ser vistos (e o foram) como intermediários entre a democracia representativa e o totalitarismo, como o caso da Espanha de Franco (não obstante a "peculiaridade" pretendida por Juan Linz para o autoritarismo desse tipo, justamente *em oposição* à ideia de que ele representaria uma espécie de categoria intermediária e, como tal, de alguma forma "instável")[16]. E recorde-se que a discussão feita pelo próprio Guillermo O'Donnell dos fatores conducentes ao autoritarismo BA assinalava a importância de considerações funcionais relacionadas com as necessidade de "aprofundamento" do capitalismo. Tal perspectiva me parece essencialmente correta, apesar de expor-se a certas críticas que resultam, a meu juízo, precisamente de uma leitura demasiado "conjuntural" da ideia proposta por O'Donnell[17].

[16] Juan Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", em Stein Rokkan e Erik Allardt (eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, Nova York, Free Press, 1970.

[17] As conhecidas ideias de Guillermo O'Donnell a respeito podem encontrar-se, por exemplo, em "Sobre o 'Corporativismo' e a Questão do Estado", *Cadernos DCP*, n. 3, março de 1976, e em "Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario", CEDES, Buenos Aires, 1975. Para a avaliação dos trabalhos de O'Donnell, veja-se David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, N.J., Princeton University Press, especialmente o capítulo de José Serra, "Three Mistaken Theses Regarding the Connection between Industrialization and Authoritarian Regimes".

Se admitimos, porém, que casos como o da Espanha franquista e os recentes autoritarismos latino-americanos devem ser vistos como respostas para os mesmos problemas básicos, que dizer das relações de ambas as categorias com outros autoritarismos modernos – o fascismo, eventualmente o nazismo? Tomem-se, por exemplo, as análises de Salvador Giner e Gianfranco Pasquino no volume dedicado ao sul da Europa do livro sobre transições publicado há alguns anos por O'Donnell, Schmitter e Whitehead[18]. Giner apresenta o fascismo italiano como uma espécie de protótipo da categoria de autoritarismos periféricos que se acaba de mencionar, enquanto Pasquino caracteriza o fascismo italiano como "experiência totalitária fracassada", o que sugere que o protótipo seria antes algo como o nazismo – e acabamos tendo uma *conexão* intrigante entre diferentes autoritarismos, a qual dificilmente justificaria a pretensão de se tratar cada um deles de maneira isolada se se quer realmente chegar a entender o que se passa. De novo, note-se que as análises de Giner, que toma o fascismo como protótipo, destacam as condições de atraso relativo em que se dão certos avanços na penetração do capitalismo como fator causal importante (no que, aliás, Giner não faz mais do que seguir certa tradição de análise). Do ponto de vista do contraste examinado acima entre duas formas de se articularem as crises socioeconômicas conjunturais e o duradouro problema constitucional, cabe também assinalar que a hipótese em que a crise conjuntural ameaça degenerar na situação-limite hobbesiana de desagregação radical e insegurança generalizada certamente proverá terreno mais fecundo para que se tornem atraentes as lideranças "fortes" e os apelos de solidariedade nacional irrestrita em que o autoritarismo propriamente fascista tende a fundar-se.

Mas o exercício relacionado com o eventual parentesco entre diferentes autoritarismos e os desafios analíticos correspondentes não tem por que deter-se nos casos até aqui mencionados. Sem dúvida, todos eles apresentam ainda *certa* afinidade – como autoritarismos "de direita", digamos –, que permitiria contrastá-los em conjunto com casos como os dos países de "socialismo real". Contudo, mesmo se deixamos de lado as

[18] Salvador Giner, "Economia Política, Legitimação e o Estado no Sul da Europa" (especialmente pp. 46-7), e Gianfranco Pasquino, "A Derrocada do Primeiro Regime Fascista e a Transição Italiana para a Democracia: 1943-1948" (especialmente pp. 76-7), ambos em Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter e Lawrence Whitehead (orgs.), *Transições do Regime Autoritário: Sul da Europa*, São Paulo, Vértice, 1988.

abordagens que pretenderam aproximar nazismo e stalinismo como casos de “totalitarismo”, as mudanças recentes na antiga União Soviética e nos países do Leste europeu impõem perguntas nas quais os experimentos ali ocorridos e seus desdobramentos atuais se situam em cheio no âmbito dos problemas que nos interessam e intrigam[19]. A tese da “latino-americanização”, de Adam Przeworski, pretendendo descrever o que se passa naqueles países como a implantação da combinação de capitalismo pobre com instabilidade política (com a eventual ocorrência de autoritarismos análogos aos nossos...), não é senão uma formulação dramática da relevância recíproca dos dois conjuntos de casos. Mas, cabe indagar, como é possível que um processo de desenvolvimento institucional que por vários aspectos pôde pretender ser, ao menos potencialmente, uma forma de organização sociopolítica superior à “mera” democracia liberal, e que ademais pôde amadurecer durante longos anos, venha de repente juntar-se ao nosso duradouro pantanal de subdesenvolvimento econômico e político-institucional? Tratar-se-á, de fato, apenas de latino-americanização, isto é, do mero fracasso ou derrocada de um modelo de organização sociopolítica? Ou os eventos recentes nos trarão alguma revelação nova sobre a natureza mesma dos sistemas de “socialismo real”, com base na qual certos matizes talvez importantes da “derrocada” possam ser tidos em conta?

Creio que parte importante da resposta à principal perplexidade envolvida nessas questões, isto é, a relativa à restauração algo súbita de condições análogas às que encontramos em nosso próprio continente, tem a ver com o fato de que, tudo somado, o “modelo” de maior vigência e aplicabilidade mais ampla *somos nós*, ou seja, é o que corresponde aos casos latino-americanos: como se disse antes, a *regra* é o problema constitucional *não* resolvido, com a instabilidade pretoriana de múltiplas faces em que ele se expressa, e nessa regra tenderão a recair sempre as exceções que não consigam sustentar-se como tal. Já se destacaram acima a singularidade da solução representada pelo compromisso democrático permitido pelo capitalismo maduro e o caráter excepcional de que ela se reveste. A grande indagação com respeito ao “socialismo real” é a de até

[19] A discussão algo mais extensa de algumas das ideias esboçadas a seguir podem ser encontradas Fábio W. Reis, “A Estranha Derrocada do Socialismo”, *Jornal do Brasil*, caderno de Ideias-Ensaios, 17 de novembro de 1991, bem como em “Para Pensar Transições: Democracia, Mercado, Estado”, neste volume.

que ponto, com a prolongada duração que foi capaz de exibir, terá ele representado outra exceção verdadeira e consistente ao pretorianismo (que fosse talvez possível pretender retomar com as apropriadas “correções”) ou, diversamente, somente uma forma alternativa de bloquear autoritária e repressivamente as manifestações de instabilidade próprias do problema constitucional básico, o qual teria subsistido de maneira latente, preservando-se, portanto, a propensão à recaída pretoriana nos países em questão.

Uma ponderação a ser contraposta à ênfase unilateral e provavelmente excessiva na ideias de “fracasso” e “derrocada”, particularmente com respeito à União Soviética (como foco hegemônico e “matriz” do que se passou nos demais países socialistas do Leste europeu), é a que assinala a inédita capacidade de reflexividade e desígnio por parte da aparelhagem governamental, capacidade esta que se evidencia naquilo que ironicamente veio a se revelar, ao cabo, como a crise final do regime. Afinal, quando, na história mundial, um sistema político-econômico levou a cabo de forma tão amena reformulações de tal alcance e ritmo e em meio a uma crise de feições tão diversas e de tais proporções? Cabe lembrar que o teste decisivo da consistência e vigor das instituições políticas é certamente sua capacidade de auto-reformulaçåo: no limite, instituições políticas efetivas são aquelas capazes de fazer nada menos do que *revoluções* pacíficas, na linha da “subversão permanente” que Roberto Mangabeira Unger reclamava há alguns anos (com boas razões doutrinárias, ainda que com paupérrimas razões em termos de uma sociologia política realística da atualidade brasileira) como algo a ser instaurado pela constituição brasileira de 1988[20].

Seria preciso indagar, assim, como se dá que um sistema autoritário aparentemente monolítico tenha podido engendrar a capacidade de auto-renovação e sabido evitar em grau notável o vale-tudo pretoriano e a violência no processo correspondente. Do ponto de vista da aparelhagem organizacional, esse elemento de reflexividade e desígnio é certamente uma espécie de contrapartida positiva da hipertrofia estatal no modelo do socialismo soviético, em correspondência com a atrofia dos mecanismos de mercado que tão caro haveria de custar em termos da eficiência econômica

[20] Conferência pronunciada na Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, em 21 de maio de 1985.

global do sistema. Mas talvez igualmente importante é o que se pode apontar, no caso da União Soviética, como o *conteúdo* mesmo da intencionalidade estatal, e que é provavelmente também a razão principal de que a aparelhagem institucional do país tenha acabado por ajustar-se mal à imagem de monolitismo sinistro: depois de tudo, é apropriado lembrar a afinidade última entre o ideário socialista e o anseio democrático.

De qualquer forma, a proposição central é aqui a de que o processo recente na antiga União Soviética representou a reabertura ou recolocação dos termos gerais do mesmo problema constitucional básico com que nos defrontamos todos os que nos vemos às voltas com a forma de organização sociopolítica "nacional" própria da época moderna — deixando de lado o fato de que, com os novos processos econômico-tecnológicos e sociais da "globalização", o problema constitucional, com o desafio de organização que envolve, passa a colocar-se dramaticamente, na verdade, na própria escala transnacional ou planetária. Naturalmente, na ex-União Soviética o problema se recoloca de maneira *distinta* em relação a outros casos nacionais, em função da peculiar combinação que lá se tem dos elementos de mercado e estado. A diferença decisiva se refere a que o problema se *reabre* após um longo período em que foi possível aprender que pretender prescindir inteiramente do capitalismo e dos capitalistas significa abrir mão não apenas dos aspectos "viciosos" do mercado, mas com eles também dos aspectos "virtuosos" em termos de eficiência econômica coletiva, bem como em termos do valor democrático correspondente à autonomia dos agentes, quer individuais ou coletivos de diferentes escalas. Resta a indagação crucial (de grande interesse à luz de certos aspectos antes destacados a respeito do caso brasileiro) sobre a maneira pela qual as condições de igualdade social que se produziram na União Soviética em condições dadas pela hipertrofia estatal e *na ausência da operação mais ampla do princípio do mercado* interferem com as perspectivas gerais que se abrem para o país. Estarão presentes de alguma forma, como consequência dessa igualdade social básica, os mecanismos sociopsicológicos de inconformismo e busca da "afirmação de si" que tendem a associar-se com a atuação difundida do princípio do mercado? Que cabe esperar, como resultado, não apenas para as perspectivas imediatas de conversão capitalista, mas também para as perspectivas de estabilidade político-institucional a mais longo prazo, na medida em que aqueles mecanismos venham a ser apropriadamente estimulados e

eventualmente a difundir-se? Como se agregará a esse quadro a memória de uma real experiência revolucionária, bem como certo *ethos* socialista que parece longe de haver-se dissipado inteiramente?

Concluamos com a observação de que, no caso do Brasil, não obstante a retórica neoliberal que se tornou dominante (e admitindo o que há de válido em certa revisão que essa dominância impôs com respeito a outras concepções anteriormente em voga), é também o estado que se vê chamado – de maneira que envolve, paradoxalmente, grande medida de paternalismo – a criar e difundir as próprias disposições "civis", reivindicantes e autonomistas que em outras situações puderam basear-se em maior grau na dinâmica espontânea dos mecanismos de mercado.

As perplexidades e indagações assim sugeridas abrem, quero crer, rumos talvez propícios à pesquisa teoricamente orientada e à comparação fecunda.

CIDADANIA, MERCADO E SOCIEDADE CIVIL[1]

I

A perspectiva mais difundida a respeito das relações entre o capitalismo e a democracia tende a dar ênfase à democracia *política*, destacando a incompatibilidade que existiria entre ambos no nível dos próprios princípios envolvidos[2]. Não obstante, é possível apontar também algo que vai em direção diferente, isto é, o caráter *socialmente* democratizante do capitalismo como tal. Pois o fundamento crucial do capitalismo, que consiste no princípio ao menos latentemente igualitário do mercado, tende, na medida em que se afirma, a corroer as desigualdades tradicionais associadas com os princípios de status, adscrição e dominação. Nessa ótica, o caráter contraditório classicamente atribuído ao capitalismo pode ser ligado com as consequências que derivam da combinação da vigência do princípio igualitário do mercado com o fato de que institucionalmente se aceita conviver com as desigualdades que resultem da operação concreta do mercado. Assim, o capitalismo que surge, por um lado, como o agente de um igualitarismo corrosivo, por outro lado engendra formas *sui generis* de desigualdade, consubstanciadas na sociedade de classes (enquanto distinta, justamente pela atuação do princípio do mercado, da sociedade estratificada em estamentos, castas etc.).

O socialismo corresponde ao empenho de responder às contradições do capitalismo e superá-las. Sem entrar, naturalmente, na extensa avaliação dos méritos dessa resposta em termos doutrinários e ideais, as vicissitudes recentes do socialismo em escala mundial certamente permitem falar de uma lição que elas impõem com força: a de que é um grande erro pretender prescindir do mercado. Tal lição se impõe não apenas no que diz respeito à eficiência das economias nacionais, aspecto com respeito ao qual as

[1] Trabalho inicialmente apresentado à mesa redonda "A Cidadania no Pós-Socialismo", realizada no XVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, MG, 22 a 25 de outubro de 1993, e publicado posteriormente em E. Diniz, J. S. L. Lopes e R. Prandi (orgs.), *O Brasil no Rastro da Crise*, São Paulo, Anpocs/Ipea e Hucitec, 1994.
[2] Veja-se, por exemplo, Claus Offe, "A Democracia Partidária Competitiva e o *Welfare State* Keynesiano", em C. Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

limitações do "socialismo real" se tornaram dramaticamente claras somente no período mais recente. De muito maior alcance é a observação, que a experiência dos países socialistas corrobora há mais tempo, da existência da afinidade fundamental indicada entre o princípio do mercado e o próprio ideal democrático como tal – afinidade da qual decorre que a experiência socialista se veja às voltas com suas próprias contradições, dada a tensão criada entre a inegável inspiração democrática que é fundamental ao socialismo, por uma parte, e sua aversão ao mercado, por outra.

Naturalmente, em correspondência com os conflitos ideológicos de nossa época, a noção de mercado se acha carregada de associações negativas, à luz das quais essa aproximação entre democracia e mercado pode parecer estranha. Mas cumpre observar que aquela noção envolve, por um lado, as ideias de contrato e de deliberação livre e autônoma nas transações e, por outro lado e correspondentemente, o princípio igualitário recém- destacado, por referência ao qual se torna possível dizer que, a rigor, um mercado oligopolístico (ou, com mais razão, monopolístico) *não* é um mercado. Donde a consequência de que, diferentemente da usual contraposição entre mercado e estado (na qual a expansão de um é vista como se fazendo necessariamente em detrimento do outro), a atuação do estado será indispensável justamente para neutralizar a tendência dos mercados reais a se deixarem penetrar por oligopólios ou monopólios – ou seja, para assegurar a neutralização relativa ou a operação contida e equilibrada dos mecanismos de *poder* que se infiltram neles.

Tal reconhecimento da necessidade de um estado complexo deixa claro que a aproximação proposta entre mercado e democracia não tem maiores afinidades com um ponto de vista liberal (ou neoliberal) convencional, cioso de que não haja restrições à "livre iniciativa" empresarial e pouco sensível socialmente. Mas a ideia de democracia é frequentemente associada com algum tipo de solidarismo altruísta e cívico, enquanto a noção de mercado destaca inevitavelmente o componente de *interesse* nas transações ou interações entre os agentes. Que dizer a respeito?

Uma razão decisiva para se destacar a ideia de mercado como referencial para a democracia consiste justamente no equilíbrio com que se produz nela a combinação entre o elemento realista correspondente aos interesses e o elemento solidarista que a crítica tenderia a destacar –

equilíbrio este no qual, naturalmente, a operação de cada um dos dois aspectos vê atenuada a sua lógica própria. Precisamente esse equilíbrio ou síntese se acha presente na concepção weberiana do mercado: como se sabe, a categoria do mercado aparece, em Max Weber, como intermediária entre os conceitos de "sociedade" e "ação societária" (referidos ao ajustamento racionalmente motivado dos interesses), de um lado, e, de outro, os de "comunidade" e "ação comunitária" (referidos ao sentimento dos participantes de constituírem um todo)[3]. Assim, se o mercado é inequivocamente o lugar da busca generalizada de interesses, ele se distingue também pelo fato de que tal busca se dá aí em condições que pressupõem a operação subjacente de um princípio de solidariedade e a adesão a normas que a regulam e mitigam, assegurando que os intercâmbios e interações regidos pelos interesses possam prosseguir e durar sem degenerar em situação hobbesiana de fraude e eventualmente de beligerância generalizadas. Como consequência desse equilíbrio, pode-se pretender fazer da categoria do mercado, tomada em forma depurada de sua "contaminação" por elementos de poder (oligopólios e monopólios), o ponto de referência de uma espécie de "utopia realista".

Além disso, o conteúdo acima destacado para a noção de mercado, distinguido pela ênfase nos componentes de autonomia e igualdade dos agentes, permite atribuir a ela uma relevância que vai bem além da esfera convencionalmente considerada "econômica", tornando-se apropriado falar de um "mercado político" como uma espécie de categoria reguladora apta a apreender alguns matizes básicos do desiderato contido na referência à democracia. Tal sugestão pode melhor apreciar-se através de certa reavaliação da própria ideia de "interesse" recém-mencionada. O uso corrente tende a vincular os "interesses" sobretudo ao âmbito "econômico" definido de maneira estreita, em conexão com valores ou objetivos de natureza "material". Não há, contudo, qualquer razão para isso, e proponho que a maneira mais proveitosa de lidar com a noção de interesse envolve certa concepção em que ela se define genericamente pela busca do que Jurgen Habermas chamou de "afirmação de si". Assim entendida, a ideia de interesse se articula diretamente com as ideias de *interação estratégica* e de *poder* – e a categoria do mercado, tomado como o *locus* do jogo dos

[3] Veja-se, por exemplo, Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 33 a 35.

interesses, não tem por que restringir-se à esfera econômica. Na verdade, a referência a "interesse", "estratégia" e "poder", e às afinidades entre eles, redunda em fornecer o critério fundamental para uma definição analítica da própria política como tal, que teria a ver com a ocorrência da interação estratégica e da busca da "afirmação de si" ou do poder entre indivíduos e coletividades em *qualquer* contexto institucional ou social concreto e *independentemente do conteúdo específico dos fins que possam ser o objeto de conflito ou cooperação* em uma outra esfera de interação: fins religiosos, materiais ou "econômicos", "político"-institucionais, de classe, raça, etnia, gênero, geração ou o que quer que seja. Em outras palavras: a política, entendida como jogo de interesses ou como o "espaço" das relações estratégicas ou de poder, *não* tem conteúdo próprio e é socialmente ubíqua, penetrando as relações sociais de qualquer tipo e tendo a ver com a "base social" dos conflitos de qualquer natureza, ou dos focos potenciais ou efetivos de solidariedade e aglutinação passíveis de se envolverem em tais conflitos, da mesma forma em que tem a ver com a expressão organizacional dos conflitos e solidariedades no nível convencionalmente referido como "político" ou "político-institucional"[4].

II

Um terceiro conjunto de observações merece destaque, nas quais o recurso à "utopia realista" concebida por referência ao mercado (ao

[4] Um desdobramento sugestivo dessa definição dos interesses em termos da busca de "afirmação de si" – e da vinculação, portanto, entre interesse e *poder* na acepção mais abrangente e genérica da palavra – é que o caráter contraditório vinculado antes ao capitalismo (por uma espécie de "traição" ao princípio do mercado) acaba por aparecer como algo inerente à própria ideia "depurada" do mercado, tornando-se mais aguda a tensão contida na concepção weberiana do mercado como a síntese de "sociedade" e "comunidade". Pois se o mercado é, por um lado, o espaço de afirmação do princípio igualitário destacado, permitindo dizer que teremos tanto menos mercado quanto mais tenhamos monopólios ou oligopólios (e permitindo as formulações abstratas dos economistas em que o mercado genuíno, o de concorrência perfeita, é aquele em que até mesmo a informação é compartilhada de maneira igualitária pelos agentes), ele surge também, por outro lado, como o espaço da afirmação de si e do poder. É deste último traço que decorre, naturalmente, o fato de que a operação concreta de qualquer mercado não possa senão negar o princípio igualitário – e que a ideia do mercado igualitário não seja mais que uma ideia retora ou reguladora, não obstante toda a importância de que pode revestir-se, como tal, tanto do ponto de vista analítico quanto do ponto de vista prático ou doutrinário.

"mercado político" que, sendo tendencialmente igualitário e fundado numa solidariedade básica, não deixa de ser o espaço da busca mais ou menos "áspera" dos interesses) permite dissipar certos equívocos recorrentes. A consideração central é aqui a de que o limite lógico para o qual tende a busca dos interesses corresponde à condição em que prevalece o *individualismo*, donde decorrem certas consequências importantes. Com efeito, se o estado que se trata de realizar inclui como ponto saliente a autonomia dos agentes, ele inclui também necessariamente a ideia de que as oportunidades que se oferecem a cada agente (suas "chances vitais", para utilizar expressão consagrada de Max Weber) *não* estejam condicionadas de maneira decisiva por sua inclusão neste ou naquele grupo ou categoria social determinada – isto é, por fatores de *adscrição*. A intuição envolvida é a de que as relações de domínio e subordinação na vida social estão normalmente ligadas em medida importante à operação de tais fatores, com o estabelecimento correspondente de obstáculos ao desempenho de diferentes ocupações e atividades e ao livre intercâmbio social de todo tipo. Nessa condição, as oportunidades de intercâmbio social geral e, crucialmente, de ascensão social que se abrem (ou fecham...) para os indivíduos deixam, naturalmente, de depender de suas características individuais e de seus eventuais esforços próprios. Ora, um aspecto de decisiva importância na penetração e vigência do princípio do mercado consiste em que ele se opõe frontalmente à prevalência social da adscrição, favorecendo, ao contrário (em correspondência com a "liberdade dos fatores" que se costuma destacar na perspectiva econômica convencional), o livre envolvimento nas transações que lhe são próprias e o individualismo.

Tais ideias são, na verdade, banais. Mas elas contêm algumas ramificações de grande relevância na perspectiva das questões que aqui nos interessam, permitindo enfrentar os equívocos mencionados. A ramificação crucial diz respeito ao problema das identidades coletivas e sua conexão com as identidades individuais e com o desiderato de autonomia. É frequente, a respeito, a perspectiva tendente a valorizar, na discussão do tema dos direitos e da cidadania, os fatores "adscritícios" de identidade coletiva. Estes, tendo a ver justamente com a imersão ingênua ou acrítica dos indivíduos em grupos ou categorias sociais "dadas", são entendidos como devendo, numa sociedade democrática, afirmar-se sem restrições na arena político-social, com a qualificação de que tal afirmação deveria dar-

se, naturalmente, em termos igualitários no que se refere aos diferentes grupos. Tipicamente, o substrato em que se sustenta essa perspectiva envolve como premissa a ideia de uma sociedade em que coletividades parciais constituídas em torno de fatores adscritícios (grupos raciais ou étnicos, por exemplo) se encontram em posição de inferioridade diante de outros grupos da mesma natureza (indígenas e colonizadores, brancos e negros numa sociedade racista), sendo objeto de discriminação, exploração etc. Em contraposição a tal situação negativa, contempla-se então a situação alternativa na qual os grupos inferiorizados, através de um processo de mobilização e luta, se afirmam *como tal* (ou seja, como grupos caracterizados por atributos adscritícios) nas relações mantidas com os grupos dominantes, estabelecendo com eles relações caracterizadas por paridade ou igualdade entre as próprias coletividades envolvidas. E teríamos como resultado certa condição que se poderia talvez pretender associar com a ideia de "pluralismo".

Ora, é provavelmente inevitável e imperioso que, naquelas situações em que relações de desigualdade e dominação se acham em vigor, ocorra o enfrentamento, em nome dos ideais de autonomia e igualdade, entre categorias fundadas em critérios adscritícios. Pois em tais situações – em parte importante como consequência da dominação mesma e da saliência e visibilidade que ela assegura para os traços adscritícios – a definição da própria identidade pessoal dos indivíduos tenderá a dar-se mediante a referência à inclusão em cada um dos grupos desiguais e ao menos latentemente hostis. Daí não se segue, porém, que aquele enfrentamento, quer na forma correspondente ao momento de mobilização e luta aberta, quer na forma acomodada ou estável que supostamente a sucederia, deva ser erigido em meta a ser alcançada, ou tomado como realização satisfatória ou adequada dos ideais de liberdade e democracia. Não parece caber dúvida de que o que se deveria esperar da realização plena de tais ideais *não* é uma espécie de confrontação de "potências" coletivas construídas em torno de critérios adscritícios tais como raça ou peculiaridades étnicas – pois a pura e simples segregação é provavelmente a melhor maneira de realizar essa meta, em analogia com o que se dá no plano das relações entre os estados nacionais contemporâneos. O que caberia esperar é antes a *eliminação* da relevância social de todo e qualquer critério desse tipo enquanto fator capaz de condicionar seja lá como for o intercurso social. Em outras palavras: os vínculos entre a identidade individual e as identidades sociais de qualquer

natureza, com seu inevitável apelo a algum elemento de adscrição, são um *obstáculo* à sociedade plenamente aberta e democrática – exceto na medida em que a referência a eles venha a representar um passo necessário no *processo* de buscar a eliminação final de sua relevância social (especialmente em sua ligação com relações de domínio e subordinação) e a mais ampla afirmação possível de escolhas que serão, em última análise, individuais. E é preciso destacar as diferenças que o grau maior ou menor de adscrição envolvido nos fatores em jogo acarreta quanto à definição da situação e quanto ao condicionamento exercido sobre as perspectivas desse processo de liberação: se é possível imaginar a "sociedade sem classes" implantando-se como decorrência da luta de classes (em correspondência com o menor ingrediente de adscrição presente nas identidades coletivas definidas em função da divisão do trabalho social), é preciso ponderar que a eventual "luta de raças" deverá necessariamente ser seguida pelo convívio (igualitário, no melhor dos casos, mas dificilmente harmonioso e fraterno) das raças que tenham lutado, se excluímos a hipótese absurda – e racista – de eliminação de qualquer delas. Ponderações análogas se aplicam, é claro, às relações entre grupos étnicos diversos.

Tudo isso deságua em que o pluralismo a ser defendido é, naturalmente, aquele no qual a ligação dos indivíduos com grupos sociais variados seja a expressão de decisões tomadas *voluntariamente* por eles em função de seus objetivos livremente escolhidos em múltiplas áreas de atividade e interação – vale dizer, em que as coletividades ou os grupos sociais relevantes venham a representar apenas associações voluntárias e em princípio necessariamente provisórias e cambiantes (ainda que possam durar muito) de indivíduos livres. Por contraste, *não* corresponde ao ideal pluralista a situação em que a existência dos grupos se ligue com a vigência de mecanismos assimétricos e mais ou menos violentos de estigmatização dos indivíduos e de *restrição* de suas oportunidades de escolha no que diz respeito a coisas como o que fazer, com quem interagir (desde o plano do mero intercâmbio econômico até o do convívio amoroso) e, consequentemente, como *construir-se,* ou *o que fazer de si mesmo.* A clara e fundamental implicação aí contida é a de que, bem ponderado, o ideal de autonomia envolve, no limite, a exigência de que a esfera da vontade livre e da deliberação reflexiva se expanda até o próprio plano da definição da identidade pessoal. Naturalmente, aquilo que é socialmente dado, como consequência da imersão dos indivíduos em coletividades de diferentes

tipos, é a "matéria-prima" indispensável desse processo de auto-escolha ou autoconstrução reflexiva. Mas qualquer esforço de produção artificial ou deliberada de identidades coletivas deve ser visto com suspeita, tanto mais se se baseia em critérios rigidamente adscritícios – a menos, repita-se, que se constitua em instrumento na própria luta contra fundamentos adscritícios de dominação, caso em que deverá conter um importante elemento de autocrítica e visar claramente, em última análise, à eliminação da relevância social dos atributos ou características de natureza adscritícia envolvidos[5].

III

Alguns desdobramentos dessa perspectiva geral sobre os temas que aqui interessam mais diretamente podem ser apontados através do exame de certa ambivalência fundamental da própria noção de *cidadania* (vista como categoria crucial em conexão com a questão dos direitos) tal como circula na literatura sociocientífica e de filosofia política. Essa ambivalência pode ser mostrada a partir de um texto de George Armstrong Kelly de alguns anos atrás[6].

Kelly contrapõe a dimensão *cívica* e a dimensão *civil* da cidadania. A dimensão cívica é ligada por ele à ideia dos *deveres* e responsabilidades do cidadão, a sua propensão ao comportamento solidário e à observância das virtudes cívicas, propensão esta que resultaria de sua identificação com a coletividade, ou do fato de que sua própria identidade pessoal se vê marcada fundamente pela inserção na coletividade. O exemplo por excelência da cidadania cívica é encontrado na pólis clássica, embora o

---

[5] As sugestões feitas nesta seção me parecem colocar em perspectiva mais adequada certos aspectos cruciais do tema delicado das relações entre raças no Brasil. Considere-se o contraste entre uma perspectiva inclinada à atitude de combativa afirmação da negritude e de denúncia intransigente da ideologia oficial de democracia racial, por um lado, e, por outro, uma perspectiva que se incline antes por tornar consequente aquela ideologia, tomando-a pela palavra, por assim dizer, e procurando tornar efetivamente irrelevantes as características raciais das pessoas. Ainda que seja possível apontar um componente de mascaramento e mistificação na ideologia da democracia racial, não se pode negar que ela descreve uma *meta* claramente preferível à da hostilidade racial igualitária; não se pode tampouco assimilar simplesmente as condições brasileiras a respeito às dos Estados Unidos e mimetizar as soluções americanas. Veja-se "O Mito e o Valor da Democracia Racial", neste volume.

[6] George A. Kelly, "Who Needs a Theory of Citizenship?", *Daedalus*, outono de 1979, pp. 37-54 (v. 108, n. 4 dos *Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*).

estado-nação moderno trate de mobilizar em seu favor o mesmo tipo de sentimento e disposição por parte de seus próprios cidadãos. Em contraste, a dimensão civil da cidadania é posta em correspondência com a busca moderna de afirmação dos *direitos* dos membros individuais da coletividade, que estaria igualmente presente (como fica bem claro na célebre análise de T. H. Marshall da realização sucessiva de diferentes *tipos* de direitos) tanto no momento da afirmação dos direitos civis quanto nos momentos em que ocorre a afirmação dos direitos políticos e dos direitos sociais.

O ponto a destacar é que os conteúdos que impregnam a ideia de cidadania oscilam marcadamente em seu caráter segundo se adote a perspectiva de cada uma daquelas duas dimensões – pois os valores que cada uma delas expressa tendem a *negar* os da outra. Por um lado, é evidentemente impossível deixar de resgatar, a propósito da noção de cidadania, a perspectiva em que cidadania real é aquela condição que tem como elemento crucial o elemento correspondente à perspectiva moderna do “civil” (ou “liberal”) e na qual os membros da coletividade se afirmam por si mesmos ou autonomamente – isto é, afirmam-se na esfera privada (no *mercado*), de maneira que não só prescinde do estado, mas que pode até *opor-se* com eficácia ao estado. Na verdade, este elemento já se acha presente mesmo no mundo clássico (não obstante a idealização contida na ênfase de Kelly no civismo clássico): basta que evoquemos a perspectiva aristotélico-arendtiana em que o cidadão da pólis se qualifica como tal antes de mais nada por ser um “monarca” ou “tirano” na esfera privada ou do *oikos*, isto é, por controlar a família e os escravos e estar consequentemente livre para os assuntos públicos. Seja como for, o que encontramos na literatura dedicada ao tema da cidadania nos dias de hoje é que a necessidade de lidar com o caso dos que *não* podem afirmar-se por si mesmos leva a uma reviravolta na qual a noção é reformulada para incluir um inevitável ingrediente paternalista, ingrediente este inerente à própria ideia de “proteção social” e à dimensão social, como tal, da cidadania. A acepção de “cidadania” que assim se introduz é contraposta à concepção autonomista e liberal, e a ideia de proteção ou assistência é nela definida (ou redefinida) como correspondendo a um direito decorrente da inserção igualitária na comunidade – a algo que se vincula com um *status* compartilhado, como assinala Marshall, e não com as prestações e contraprestações próprias do mercado. Recorre-se aí de maneira equívoca

ao solidarismo das virtudes cívicas tradicionais, e o cidadão por excelência deixa de ser o titular de direitos que são exercitados na atuação privada e que, se necessário, são afirmados *contra* o estado (e contra os demais): ele se torna antes aquele que reconhece suas responsabilidades perante a coletividade (em particular perante os membros destituídos da coletividade) e que se dispõe a entregar ao estado os recursos e a autoridade necessários para que possa agir no interesse da coletividade. Naturalmente, aqui se trata sobretudo da assistência prestada pelo *welfare state* no atendimento daquilo que se configura como os “direitos sociais” na cidadania “expandida” de Marshall.

Mas é evidente a tensão entre as duas dimensões envolvidas e os valores afirmados por cada uma delas, que aparecem como antivalores na perspectiva alternativa. Assim, se a esfera privada ou do mercado (civil) é a esfera da autonomia, ela é também a esfera do egoísmo e dos particularismos; quanto à esfera cívica, se é a esfera própria da solidariedade, tem a contraface de ser também a esfera da dependência... E a literatura pertinente, em particular a literatura dedicada ao tema da política social (quer no âmbito latino-americanano ou fora dele), está longe de colocar com clareza a questão de se e como poderão eventualmente conciliar-se as implicações contraditórias que derivam dos pressupostos contrastantes envolvidos. Daí que ela frequentemente se confunda na avaliação de situações concretas que se propõe examinar, e se entregue a denúncias de significação equívoca.

Darei dois breves exemplos, um extraído da literatura “central” sobre o assunto e outra da literatura latino-americana. Se tomamos o próprio texto de Kelly antes citado, no qual se elabora a distinção entre o cívico e o civil, vê-se que, especialmente em conexão com a reivindicação de direitos pelo cidadão no *welfare state*, Kelly fala de “cidadania negativa”, por contraste com a cidadania “positiva” ou genuína que seria a das virtudes cívicas do mundo clássico (na verdade, Kelly designa como “civil II” a reivindicação de direitos de *welfare*, enquanto “civil I” indica a busca moderna e liberal de direitos civis e políticos). Isso é nitidamente convergente com a denúncia da postura de “cliente” (em contraposição à de cidadão, supostamente o cidadão “autêntico”) que é feita, no mesmo contexto, por autores como Habermas, por exemplo[7]. Ora, observe-se que essa avaliação é também

[7] Jurgen Habermas, *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975.

nitidamente antagônica com respeito à ênfase no componente igualitário, consensualista e solidário que distingue muito da literatura voltada para a dimensão "social" da cidadania – incluindo, notadamente, o próprio ensaio clássico de Marshall citado anteriormente. E é bem claro o sentido em que representa um fator de perplexidade o fato de se tratar de associar o universalismo próprio do *welfare state* institucionalizado, que se desenvolve sob a égide da expansão dos direitos da cidadania, com ideias tais como "cliente" e "clientelismo", tradicionalmente tomadas como expressão inequívoca de condenável particularismo. Assim como é claro o enviesado idealismo contido na visão de um virtuoso cidadão "autêntico" que não se orienta por direitos a exigir do estado – ou mesmo, se se quiser, por *interesses* a afirmar diante dele.

O segundo exemplo é tomado do trabalho do cientista político brasileiro Wanderley Guilherme dos Santos, cujo uso da categoria de "cidadania regulada" para caracterizar certos aspectos supostamente básicos da política social no Brasil, além de bastante influente, é ilustrativo das ambiguidades a serem encontradas em ampla literatura latino-americana voltada para temas afins[8]. O objetivo visado com o uso daquela expressão é inequivocamente o de destacar certo ingrediente autoritário de manipulação e controle por parte do estado, o que é feito por meio da ênfase no acoplamento da política previdenciária brasileira com a ocorrência de mecanismos de tipo corporativo. Assim, trata-se de um conceito de cidadania cujas raízes se encontram num "sistema de estratificação ocupacional (...) definido por norma legal", sistema este no qual a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público são "os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania"[9]. Um dos principais aspectos destacados a respeito é o de que, ao reconhecer o estado brasileiro, com a criação dos institutos de aposentadoria e pensões na década de 193O, "alguns dos princípios que informavam o sistema (...), como por exemplo a vinculação dos benefícios às contribuições passadas, e ao admitir tratamento diferenciado em termos de salários, de acordo com a categoria profissional, consagrou-se na prática a desigualdade dos benefícios previdenciários dispensados aos cidadãos

[8] Veja-se Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979, pp. 74 e seguintes.
[9] Ibid., pp. 75 e 76.

estratificados em categorias profissionais"[10]. Ora, note-se que o mecanismo ocupacionalmente estratificante destacado por Santos corresponde claramente à categoria do seguro social, onde os benefícios são proporcionais à contribuição paga pelo segurado, o que redunda em privilegiar os recursos que este é capaz de mobilizar por si mesmo, ou seja, no "mercado". O ponto geral a ser salientado a respeito é o da clara contradição que assim transparece na denúncia contida na categoria de "cidadania regulada": por um lado se pretende, naturalmente, que a cidadania venha a ser *não* regulada, de maneira a escapar ao autoritarismo patrocinado pelo estado; por outro lado, contudo, critica-se que as disposições instauradas pelo estado simplesmente consagrem diferenças que vêm do mercado – isto é, pede-se *mais* regulação[11]...

Naturalmente, tais questões remetem a difíceis polêmicas, como as que se dão no confronto entre as perspectivas doutrinárias do contratualismo e do utilitarismo. O que se procura salientar aqui é que aquilo que surge, em conexão com a ideia de cidadania, como a tensão entre o elemento consensualista e cívico correspondente à inserção numa *comunidade* e o elemento ao menos latentemente conflitual correspondente à afirmação autônoma de cada membro individual da coletividade é, na verdade, uma tensão que perpassa a própria política como tal, donde o seu caráter inarredável. Pois, em qualquer circunstância, a vida política envolve necessariamente a dialética permanente entre a afirmação instrumental dos interesses (no limite, dos interesses *individuais*) e a definição de focos de solidariedade e de identidades coletivas em diferentes escalas (de cujo convívio resulta também a definição de interesses *coletivos*). O grande desafio defrontado no processo político moderno pode ser visto como correspondendo justamente à busca de conciliação ou compatibilização de tais tensões por referência ao padrão a um tempo rico e ambíguo representado pelo ideal expandido de cidadania, de forma a atender à demanda contraditória de que esta seja tanto um foco de convivência

[10] Ibid., p.77.
[11] Veja-se "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", capítulo 12 do presente volume, para a discussão mais detida do trabalho de Santos e de exemplos afins no trabalho de autores como James Malloy, Ernesto Isuani e Sônia M. F. Teixeira.

igualitária e solidária dos agentes sociais quanto uma arena para a afirmação autônoma de objetivos ou interesses de qualquer natureza[12].

IV

Se nos voltamos para o tema que constitui a referência principal de nosso seminário, a indagação é a de se e como a perspectiva esboçada ajudará a situar os problemas postos pela questão da cidadania no quadro "pós-socialista", definido este último tanto pela derrocada do socialismo na União Soviética e no Leste europeu quanto pelas dificuldades experimentadas pela social-democracia e o *welfare state* nos países ocidentais de capitalismo avançado.

Do ponto de vista das discussões teóricas deflagradas em tal quadro, a grande novidade é a retomada e o intenso reexame do conceito de "sociedade civil". Naturalmente, a apropriada avaliação da contribuição que eventualmente representa o recurso a tal conceito demandaria um investimento muito maior do que o que é possível aqui. Mas cabe examiná-lo brevemente em confronto com a perspectiva sugerida acima.

Sem dúvida, não há por que objetar a que o conceito de sociedade civil seja utilizado para designar, em linguagem um tanto frouxa, certa esfera ou dimensão da "topografia" sociopolítica geral. Mas sim parece problemático pretender fazer dele (de acordo com a proposta central, por exemplo, de importante trabalho recente de Cohen e Arato)[13] o ponto decisivo de uma teorização nova referida fundamentalmente à inclusão da "sociedade civil" ao lado do estado e do mercado – e pretender atribuir à esfera assim designada uma singularidade que se distinguiria pela operação de princípios específicos e permitiria contrapô-la com nitidez às duas outras esferas. Entendida dessa forma, o recurso à noção de sociedade civil me parece representar antes um fator de confusão do que um benefício.

[12] Veja-se Fábio W. Reis, "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político", neste volume.

[13] Jean Cohen e Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass.,The MIT Press, 1992. Trata-se de uma explícita e ambiciosa tentativa de reestrututração teórica e doutrinária na perspectiva da crise do socialismo e do *welfare state*, que se vale extensamente do trabalho de Habermas.

Um primeiro aspecto, naturalmente, tem a ver com a questão de parcimônia científica. Se o "espaço" de problemas relevantes puder ser apropriadamente "mapeado" por referência à dicotomia mercado-estado e ao jogo entre os dois, não haverá razão para multiplicar as categorias, complicar a linguagem e eventualmente produzir a confusão mencionada. A sugestão aqui feita de expansão do alcance da noção de mercado tem como clara implicação precisamente a de torná-la capaz de recobrir o espaço que corresponderia à "sociedade civil". Ela atenderia melhor, assim, à recomendação de parcimônia.

Mas a regra da parcimônia não poderia aplicar-se, certamente, ao preço da acuidade analítica. Ao contrário, ela só se justifica na suposição de que sua aplicação vai redundar em *maior* acuidade analítica, com a apreensão mais aguda e profunda (e que *por isso* pode ser mais parcimoniosa) dos problemas envolvidos. E é neste terreno decisivo que a utilização teoricamente ambiciosa da categoria da sociedade civil perde o jogo. Pois o objetivo de "recortar" e definir o lugar específico da sociedade civil não apenas se frustra, como também o esforço por alcançá-lo dilui a crucial dialética entre os aspectos de solidariedade e interesses, consenso e conflito, "comunidade" e "sociedade" que foram anteriormente destacados como perpassando os diferentes planos ou esferas da sociedade – e permitindo a definição *analítica* da própria ideia de política, com consequências fecundas.

As dificuldades com que depara tal esforço se mostram, por exemplo, quando aproximamos a "sociedade civil" do contraste acima examinado entre o "civil" e o "cívico". Se tomamos o exemplo do volume citado de Cohen e Arato, a intenção de muito do que aí se propõe é na verdade ressaltar, em conexão com a ideia de sociedade civil, o papel desempenhado por aspectos de *identidade* e correlatos, aspectos estes que se mostram claramente afins ao espaço do solidário e do cívico. Mas é impossível pretender excluir a operação dos *interesses* do âmbito da sociedade civil: considere-se o sentido da expressão em Hegel, sua afinidade óbvia com o "civil" de Kelly, apto a degenerar em clientelismo e particularismo – e considere-se sobretudo o fato de que um aspecto central da sociedade civil no trabalho de Cohen e Arato (como, em geral, na literatura recente dedicada àquela categoria) corresponde aos *movimentos sociais* que atuam *estrategicamente* na busca de objetivos próprios e contra a resistência de outros atores... Se o espaço da sociedade civil se mostra, assim, povoado

pelos interesses, dá-se a contrapartida de que a pretensão de despojar o mercado, mesmo no sentido mais estrito ou convencional do termo, dos elementos de solidariedade e civismo, que supõem a comunidade e portanto a identidade, seria deixar escapar algo essencial, tornando o "mercado" equivalente à interação virtualmente beligerante.

O status equívoco dos movimentos sociais nesse contexto merece breve elaboração. É sugestivo observar, por exemplo, que Alan Wolfe, outro autor devoto da "sociedade civil", dirige feroz crítica, em volume também recente, às concepções próprias da corrente "pluralista" da ciência social norte-americana, na qual se destaca e valoriza, na linha de Durkheim, o papel dos "grupos de interesse". Wolfe ressalta que o "interest-group liberalism", como o chamou Lowi, "na verdade muda as regras morais da sociedade liberal":

> Os grupos de interesse (...) não têm senão interesses. Os indivíduos podem criar laços de lealdade e de obrigação pessoal, mas não os grupos. Os indivíduos estabelecem contratos; os grupos só podem ser concebidos como formando alianças. É possível (...) para os indivíduos desenvolver um eu social colocando-se na posição dos outros, mas os grupos cometem suicídio institucional se procuram agir dessa forma. Uma sociedade de indivíduos parece possível, pois os indivíduos são capazes de exibir consciência coletiva; uma sociedade de grupos de interesse parece impossível, pois os grupos não conhecem culpa. Numa palavra, os indivíduos, por serem sociais, podem ter obrigações morais, enquanto os grupos, por serem organizações, não podem[14].

Ora, surge naturalmente a pergunta de se caberia fazer avaliações análogas com respeito aos movimentos sociais. Se se considera o caráter estratégico desses movimentos e sua busca de afirmação de objetivos próprios contra as disposições de outros atores, é bastante claro que eles compartilham em alguma medida com os grupos de interesse o caráter de particularismo tendencialmente aético que Wolfe destaca. Por certo, as análises correntes dos movimentos sociais (e sem dúvida os seus apologistas) costumam dar ênfase a suas características de espontaneidade, mobilização e efervescência, aspecto pelo qual se contraporiam ao caráter

[14] Alan Wolfe, *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation,* Los Angeles, University of California Press, p. 117; tradução de FWR.

supostamente organizado dos grupos de interesse. Contudo, mesmo se deixamos de lado a dificuldade correspondente ao dilema posto pela necessidade de organização para garantir a realização adequada dos objetivos do movimento (pondere-se, por exemplo, o caso do movimento "verde" na Alemanha), não há por que presumir que esse traço de mobilização espontânea e efervescente represente por si mesmo um ambiente mais propenso a induzir a consideração isenta, universalisticamente orientada ou eticamente atenta dos objetivos do movimento ou grupo (ou seja, a induzir uma disposição distinta da orientação em princípio estreita e eventualmente fanática referida aos "interesses"): a suposição oposta é provavelmente mais justificada. Além disso, qual a relação do tema dos movimentos sociais com a questão da *adscrição*, da qual nos ocupamos acima? Naturalmente, se os movimentos sociais são entendidos apenas como focos de solidariedade aos quais os indivíduos aderem deliberada ou voluntariamente (e portanto de maneira necessariamente passageira e fugaz, em maior ou menor medida), então a sociedade civil por eles composta se torna, também por este aspecto, análoga ao "mercado político". E parecem bem óbvias as dificuldades de se pretender fazer, a respeito, a defesa de princípios de adscrição.

Não há como escapar, assim, a uma dupla constatação. Por um lado, do ponto de vista do ideal normativo, o que se quer não é a sociedade caracterizada pela efusão psicológica coletiva e pela fusão correspondente ao consenso e à harmonia a toda prova, mas antes a sociedade em que a regulação da convivência seja compatível com a afirmação da autonomia individual e dos interesses múltiplos e a ocorrência do dissenso correspondente, num clima geral que será antes o de tolerância pragmaticamente orientada do que o de afirmação tendencialmente fervente de identidades coletivas. Nessa sociedade, o problema da identidade estará ele próprio, na verdade, remetido tanto quanto possível ao plano de decisões individuais tomadas de maneira reflexiva – plano este no qual, naturalmente, o indivíduo autônomo poderá, quando lhe aprouver, *optar* pela busca do calor da amizade, do amor e de variadas formas de fusão com outros em associações e entidades coletivas variadas. Analiticamente, por outro lado, impõe-se reconhecer que são a tensão ubíqua e a variedade de equilíbrios entre a "afirmação de si" e a convergência solidária que fazem o jogo estratégico da política, o qual está presente em qualquer nível, no das interações estritamente econômicas e nas mobilizações da "sociedade civil"

não menos do que no plano "político-institucional" ou do estado. Temos, nessa ótica, não apenas a possibilidade de fazer uso mais parcimonioso de nossas categorias, mas também a de entender melhor o que se passa – e de formular ideais menos passíveis de confusões perigosas.

Se nos voltamos para o contexto concreto do pós-socialismo, a perspectiva analítica e doutrinária assim alcançada se traduz em certa maneira específica de avaliar o significado e as implicações da derrocada do socialismo quando posto em correspondência com a trajetória das democracias capitalistas do Ocidente. Se a grande lição a ser extraída do colapso do socialismo é, como vimos, a do penoso erro envolvido na pretensão de construir uma cidadania democrática socialista prescindindo inteiramente do mercado e do princípio do mercado (caso em que não cabe esperar o florescimento das solidariedades autônomas da "sociedade civil" senão *contra* a ordem estabelecida), a experiência dos países capitalistas avançados e de tradição liberal-democrática deixa claro que a construção de uma cidadania democrática no âmbito do capitalismo não pode, por seu turno, prescindir do estado. E não apenas porque a expansão do estado é um correlato inevitável da implantação do assistencialismo e da proteção social que compõem a face social da cidadania, na acepção de Marshall. Mais que isso, o recurso ao estado e a criação de uma aparelhagem político-institucional adequadamente complexa e afirmativa é condição indispensável para assegurar que o próprio princípio do mercado possa afirmar-se e estender-se gradualmente em seu componente igualitário e inconformista – e que se possa ter, assim, uma "sociedade civil" rica e capaz de manifestar-se em sua espontaneidade diversificada. Não se trata, portanto, antes de mais nada de *conter* o estado, mas sim de *construí-lo* de maneira adequada – de maneira, vale dizer, a fazer dele o espaço flexível de expressão institucional da sociedade, com a diversidade dos interesses individuais e dos focos particulares de solidariedade e de identidade coletiva (no melhor dos casos, voluntários, instáveis e cambiantes) que a comporão.

TERCEIRA PARTE

TEMAS BRASILEIROS

BRASIL: "ESTADO E SOCIEDADE" EM PERSPECTIVA [1]

I

Procuramos, em capítulo anterior, indicar como se poderia reorientar a discussão do tema do desenvolvimento político de maneira a compatibilizar preocupações analíticas e normativas[2]. Nosso objetivo é agora o de aplicar a perspectiva ali elaborada ao exame de certos aspectos da evolução sociopolítica brasileira. Como se verá, esse exame nos leva à crítica de algumas tentativas de diagnosticar o processo brasileiro, as quais se caracterizam pelo recurso a categorias que salientam traços a serem tomados como relativamente idiossincrásicos e envolvem, de certa forma, a renúncia a recorrer a um marco teórico mais amplo que procurasse apreender a lógica do processo de desenvolvimento e pudesse pretender esclarecer as peculiaridades da evolução brasileira como a consequência de uma conjunção particular de variáveis ou fatores básicos que estariam geralmente em jogo naquele processo. Ressalte-se que, no que se refere especificamente à discussão do caso brasileiro, o que segue está longe de ser sobretudo um esforço de apresentar *dados* novos. Com algumas exceções, estaremos lidando com fatos e proposições bastante conhecidos, prendendo-se o interesse que possa ter nossa discussão antes à interpretação proposta e a suas possíveis consequências para o melhor entendimento da realidade política brasileira.

A caracterização feita no capítulo 5 do estádio "pré-ideológico" (ou "tradicional") de desenvolvimento político se situa no quadro definido pela emergência do estado-nação *moderno* como forma de organização política. Do ponto de vista de sua relevância direta para os problemas políticos contemporâneos, existem boas razões para assim limitar o campo da discussão. Não obstante, é bastante claro que isso redunda em deixar de lado a maior parte da história humana, e poderemos talvez aprimorar a compreensão do que caberia designar como a fase pré-ideológica da evolução política brasileira – sem falar, de maneira geral, do desenvolvimento do estado-nação na época moderna – se nos dispusermos a

[1] Trabalho originalmente publicado em *Cadernos DCP*, no. 2, dezembro de 1974. Aparece aqui com pequenos cortes e adaptações.
[2] "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político", capítulo 5 do presente volume.

ampliar por um momento os horizontes e a observar a "política tradicional" de uma perspectiva mais abrangente, a partir da qual este rótulo surge como gigantesca categoria "residual".

Tomemos os dois aspectos básicos da expansão da solidariedade territorial e do mercado político, isto é, os que têm a ver com a institucionalização do poder, em suas dimensões ecológica e de presença governamental, e os que se referem à eliminação de focos particulares e adscritícios (não-voluntários) de aglutinação e diferenciação dos indivíduos. Se observamos as maneiras pelas quais esses dois aspectos se relacionam no desenvolvimento das formas de organização de coletividades territoriais até os nossos dias – apesar dos riscos inerentes a essa espécie de exercício –, alguns indícios disponíveis sugerem um padrão que seríamos tentados a designar como "circular": a partir de uma condição em que se realizam em certa medida, na ausência de impulso significativo à centralização governamental, os requisitos do mercado político que têm a ver com a igualdade e com a irrelevância de princípios adscritícios, pareceria ocorrer uma evolução na qual, num primeiro momento, as forças que levam à centralização e à integração territorial criariam obstáculos à igualdade e intensificariam o vigor de princípios adscritícios de diferenciação e estratificação, produzindo, contudo, em momento posterior de sua atualização, um renovado impulso igualitário e "antiadscritício", como condição para o próprio florescimento de formas de organização política de maior escala.

Sem dúvida, esse enunciado fatalmente evocará concepções tais como a visão marxista de um "comunismo primitivo" a ser recuperado em forma superior através do movimento dialético da história humana. Contudo, para aqueles a quem possam repugnar generalizações grandiosas desse tipo, observemos que os indícios em que nos estribamos para sugerir o padrão esboçado, algumas implicações dos quais podem ser úteis à compreensão de certos aspectos da evolução política brasileira, correspondem a verificações de estudos feitos na melhor tradição de empirismo e rigor acadêmico.

É bastante conhecida a tese, proposta por Barrington Moore, de que o processo de modernização resulta da combinação, a partir do século XV, de dois subprocessos que não se acham universalmente vinculados: a criação

de governos centrais fortes e a extensão das relações de mercado[3]. Apesar de que não se possa dizer, com observa o próprio Moore, que as relações de mercado estejam completamente ausentes das formações sociais anteriores à deflagração do processo de modernização, sua intensa penetração de todos os setores da estrutura social é claramente um traço mais distintivo desse processo do que a existência de governos centrais fortes, proposição esta que se sustenta pela simples referência ao caso das chamadas "burocracias agrárias"[4]. A extensa vigência do princípio do mercado e das relações de mercado, com suas implicações para os próprios fundamentos da vida social, é certamente um ponto consensual na caracterização do processo de modernização, e a citação abaixo, que pode ser estendida a processos paralelos na esfera não-econômica, representa um lugar comum da literatura pertinente:

> Uma das proposições geralmente aceitas como válidas pelos economistas, pelo menos desde Adam Smith, é a de que o desenvolvimento econômico (...) está associado a um grau crescente de divisão do trabalho. Isso significa que o progresso econômico tende a levar gradualmente ao predomínio da especificidade das tarefas produtivas realizadas. Simultaneamente com o incremento do número e da variedade de funções altamente específicas se dá certa "democratização" ou "universalização" dos processos econômicos, já que o fato de uma atividade produtiva requerer habilidades intelectuais ou manuais especializadas acarreta que ela só possa ser executada adequadamente por alguém que possua tais habilidades. A competição por tais posições se torna, em consequência, aberta a todos os que detenham certas qualificações objetivamente definíveis, em vez de se limitar àqueles que ocupem determinadas posições ou status na sociedade. Mas essa forma de preenchimento dos cargos produtivos, em vez de seu preenchimento em função das posições sociais tradicionais ou dos laços familiares dos membros da sociedade, pode ser considerada como um aspecto significativo do processo que resulta em regular as relações econômicas com base no

[3] Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966.

[4] A principal referência bibliográfica a respeito, que retoma a discussão do conceito a partir de sua formulação, em Marx, em termos do "modo asiático de produção", é Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, New Haven, Yale University Press, 1957. Veja-se também S. N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires*, Nova York, The Free Press, 1962.

> desempenho antes que em características adscritícias, o que, sob o rótulo de "individualismo", se afirma ser uma característica típica das economias industriais modernas[5].

Tendo isso em mente, o ponto que procuramos estabelecer com respeito ao padrão anteriormente mencionado se torna claro quando nos voltamos para certas constatações de um estudo de Stanley H. Udy[6]. O estudo trata das formas de organização do trabalho entre povos não-industriais, e seus dados, tomados dos Human Relations Area Files, de New Haven, referem-se a 150 sociedades não-industriais. Se bem que seja impossível reproduzir aqui a complexidade das verificações e dos argumentos de Udy, a contribuição principal do estudo pode ser resumida em dois conjuntos de observações.

1. Os traços organizacionais geralmente considerados como característicos das sociedades industriais e modernas, sinteticamente formulados na passagem de Hoselitz acima citada, não constituem, de acordo com os resultados obtidos por Udy, uma peculiaridade de tais sociedades. Ao contrário, são também característicos, de maneira consistente com as necessidades do sistema produtivo, de um dos tipos de sociedade não-industrial distinguidos por Udy. Diferentemente do que se poderia esperar sob certa luz, porém, tal tipo corresponde às sociedades tribais cujos sistemas produtivos são mais "primitivos", não contando com agricultura sedentária, e cujas formas de organização política poderiam ser consideradas mais "atrasadas" de certo ponto de vista, pois desconhecem o governo centralizado. Segundo Udy, as formas de organização do trabalho que prevalecem nessas sociedades tendem a caracterizar-se por traços tais como especificidade quanto à divisão do trabalho, ênfase no desempenho em vez de em qualidades adscritícias e predomínio de critérios "territoriais" para o recrutamento (com a admissão às unidades produtivas sendo garantida a quem quer que esteja "convenientemente presente e fisicamente qualificado, independentemente de vínculos sociais")[7], o qual assume formas especificamente contratuais e voluntárias.

[5] Bert F. Hoselitz, *Sociological Aspects of Economic Growth*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1960, p. 35.

[6] Stanley H. Udy, Jr., *Organization of Work*, New Haven, Human Relations Area Files Press, 1959.

[7] Ibid., p. 46.

2. De maneira diversa, as sociedades de tipo camponês, que se caracterizam pela existência tanto de governo centralizado quanto de agricultura sedentária, são as que exibem formas de organização do trabalho tipicamente "não-modernas", as quais se distinguem por traços tais como ausência de especificidade na divisão do trabalho, ênfase em qualidades adscritas e predomínio de critérios "sociais" para o recrutamento, que pode ser "familial", quando a obrigação de participar se baseia em status de parentesco, ou "custodial", quando se baseia em relações de poder, com o pessoal sendo retirado de grupos definidos em termos predominantemente políticos. Segundo Udy, isso se deve ao fato de que a existência de governo centralizado tende a estar associada com maior grau de concentração dos recursos disponíveis e formas mais rígidas de estratificação social geral. O declínio da eficiência que presumivelmente resulta da tendência ao predomínio de tais formas sobre os anteriores pode ser assimilado devido a que ele se faz acompanhar, com a prática da agricultura sedentária, por condições que reduzem a importância marginal de atividades econômicas de êxito aleatório, que são aquelas em relação às quais o problema da utilização ótima dos recursos materiais e humanos se coloca com agudeza[8].

A elaboração que faz o próprio Udy de seus resultados ressalta o paradoxo que eles situam relativamente ao desenvolvimento industrial dos atuais países subdesenvolvidos, que são predominantemente da variedade camponesa: os requisitos do industrialismo que correspondem à esfera política, os quais incluiriam governo centralizado e concentração de recursos para tornar possível a capitalização, seriam de molde a levar a formas de organização econômica que não apresentam afinidade com o industrialismo; em outros termos, "a fim de que se desenvolva a organização contratual do tipo próprio da indústria, deveriam estar presentes condições que por si mesmas tendem, diversamente, a produzir formas custodiais"[9]. Seja qual for a significação dessa proposição, ou sua relevância para os problemas do desenvolvimento econômico e industrial, do ponto de vista do desenvolvimento político, concebido como a expansão do mercado político, as verificações de Udy lançam luz nova sobre as relações entre as diferentes dimensões envolvidas nessa concepção, especialmente as que se dão entre a ideia da emergência de um foco de

[8] Ibid., capítulo 4, especialmente pp. 56-7 e 70.
[9] Ibid., p. 70.

integração e de solidariedade territorial de larga escala contida na noção de institucionalização do poder e os ingredientes igualitários da noção de institucionalização da autoridade. Mais particularmente, elas corroboram a proposição de que o alargamento do âmbito ou alcance da solidariedade política – em outros termos, o avanço na direção do estabelecimento do mercado político sobre unidades territoriais amplas – passa necessariamente através de um estádio no qual prevalecem forças "antimercado" ou, na expressão de Udy, "custodiais".

Os dados de Udy são de natureza etnológica, sendo revelador observar que sua definição de governo centralizado, um dos ingredientes básicos da condição paradoxal descrita, refere-se à existência de um grupo capaz de monopolizar o uso legítimo da força em qualquer coletividade que contenha mais de 1500 pessoas[10]. As sociedades que surgem como prováveis objetos de atenção se se discute a "política tradicional" em perspectiva diversa da do etnólogo são claramente muito mais complexas, e cabe indagar sobre o interesse de se recorrer à proposição acima se se trata de aprender as características e os processos próprios de tais sociedades. Como seria possível, por exemplo, acomodar a ênfase em ingredientes custodiais com a distinção de Max Weber entre o patrimonialismo e o feudalismo como as duas variantes principais da dominação tradicional?

No que diz respeito ao patrimonialismo, a concepção do governo patrimonial como "uma extensão da família do soberano, na qual a relação entre este último e seus funcionários permanece sobre a base de autoridade paterna e dependência filial"[11], apresenta suficiente afinidade com a condição "custodial" de que fala Udy para dispensar-nos de maiores elucubrações. Mas o elemento contratual que está presente no feudalismo, propiciando mesmo o critério para distingui-lo do patrimonialismo, pareceria opor-se à concepção, que as constatações de Udy tenderiam a corroborar, da política tradicional como um estádio "antimercado" no processo de expansão do mercado político. Contudo, além do fato de que as estruturas políticas que correspondem aos dois termos, como observa Reinhard Bendix[12], tendem a mesclar-se imperceptivelmente, tornando-se

[10] Ibid., p. 64.
[11] Cf. Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, Nova York, Doubleday, 1962, p. 360.
[12] Ibid., p. 360.

com frequência problemático diferenciá-las quando se deixa o nível abstrato em que se estabelece a distinção entre elas, dificilmente seria necessário salientar o caráter "custodial" da estrutura feudal tão logo o foco de observação se desloque das relações entre o "príncipe e os barões", na expressão de Maquiavel, para os diversos elementos de rigidez que permeiam a rede de relações feudais.

Nessa perspectiva, cabe fazer duas observações com respeito à concepção de Barrington Moore acima exposta, segundo a qual o processo de modernização surge como a combinação da criação de governos centrais fortes e da expansão das relações de mercado. A primeira tem a ver com o elemento contratual próprio do feudalismo e com a objeção que esse elemento pareceria justificar à proposição central aqui formulada: a ênfase de Moore na expansão das relações de mercado, na medida em que se aplica ao processo europeu de modernização que se desencadeia a partir de um passado feudal – e Moore parece claramente ter em mente sobretudo o caso clássico de modernização tal como ocorre no ocidente europeu –, dirige-se precisamente à eliminação dos ingredientes custodiais inerentes à estrutura feudal.

Mas o ponto principal que pretendemos assinalar é o de que a ideia da combinação dos dois processos deve ser apreciada contra o pano de fundo da atuação secular, nos casos a que a concepção de Moore parece aplicar-se mais diretamente, de forças que, se representavam restrições à operação do princípio do mercado, ao mesmo tempo tornaram possível a emergência de comunidades linguísticas e culturais de larga escala e de pelo menos uma forma precária de integração política, frequentemente em bases dinásticas. Em outros termos, o fato de que devamos ter a combinação dos dois processos como requisito da modernização não significa que tais processos devam dar-se de maneira simultânea. Se observamos a experiência de construção do moderno estado-nação que tem lugar na Europa ocidental, a efetiva simultaneidade do fortalecimento de governos centrais contra as forças centrífugas do feudalismo, por um lado, e da expansão das relações de mercado, por outro, mostra-se baseada em desenvolvimentos anteriores nos quais os ingredientes custodiais próprios do feudalismo exerciam claro predomínio, desenvolvimentos este que respondem por certo grau de integração previamente ao desencadeamento do processo de modernização. Noutros casos em que uma tradição de centralização burocrática pode haver assegurado precoce integração

territorial, como ocorre nas "burocracias agrárias", a criação de um estado-nação moderno provavelmente envolverá sobretudo o problema de estender as relações de mercado antes que o de criar um governo central forte[13]. Finalmente, em ainda outros casos, tais como os que correspondem à fundação de novas sociedades como consequência da expansão colonial das potências européias, o processo de construção nacional e de edificação do estado pode requerer formas ainda distintas de se combinarem e ordenarem os ingredientes de poder e de mercado que estarão necessariamente presentes nele. É aqui que este argumento se torna diretamente relevante para a discussão da "política tradicional" no Brasil.

II

Um debate recorrente entre historiadores e cientistas sociais brasileiros gira em torno do diagnóstico adequado da estrutura social e política que se estabelece no Brasil nos primórdios da colonização, bem como das consequências de sua evolução posterior para a conformação da realidade política brasileira de nossos dias. A forma mais geral que costuma assumir esse debate, o qual foi reaberto por Simon Schwartzman anos atrás[14], é a do primado do "estado" sobre a "sociedade", ou vice-versa, na evolução histórica do país.

Como sugerido por Schwartzman, Nestor Duarte e Raimundo Faoro propiciam talvez as melhores ilustrações das posições com respeito à questão[15]. Duarte, filiando-se a uma tradição de pensamento que inclui numerosos autores, salienta o poder da aristocracia rural e a autonomia dos

---

[13] Em outros termos, se se decompõe a expressão de Moore relativa à necessidade de um "governo central forte", o problema neste caso, além da expansão das relações de mercado, seria antes "fortalecer" que "centralizar". O problema aqui sugerido tem claramente a ver com a distinção proposta por diversos autores entre *volume* de poder e *distribuição* de poder. Veja-se, por exemplo, Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968, pp. 143 e seguintes.

[14] Simon Schwartzman, "Representação e Cooptação Política no Brasil", *Dados*, no. 7, 1970. Veja-se também, do mesmo autor, *Regional Cleavages and Political Patrimonialism in Brasil*, tese de doutorado, Universidade da Califórnia, Berkeley, 1973, publicado em português como *São Paulo e o Estado Nacional*, São Paulo, DIFEL, 1975.

[15] Nestor Duarte, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1939; Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder*, Porto Alegre, Editora Globo, 1958.

núcleos privados para sustentar que "se atentamos melhor, porém, veremos que o fenômeno a salientar aqui não é o dessa descentralização, mas o da modificação da índole do próprio poder, que deixa de ser o da função política para ser o da função privada"[16]. Faoro, por sua vez, nega a significação dos aspectos da estrutura social brasileira destacados por Duarte e outros. Como sintetiza Schwartzman, "retira ele da história de Portugal as origens de um estado centralizado e patrimonial, transportado para o Brasil sob a proteção britânica após a ocupação de Lisboa por Junot em 1808, e que já se encontrava presente na administração colonial".[17] Como consequência de tais origens patrimoniais, Faoro vê no aparato estatal brasileiro a fortaleza de um "estamento burocrático" permanente, apontando sua independência com respeito à estrutura social subjacente.

O próprio Schwartzman toma posição ao lado de Faoro. Reformulando o problema em termos de "representação" (em que o aparato do estado se mostra como expressão de forças sociais autônomas) *versus* "cooptação" (em que o estado prevalece sobre as forças sociais), procura ele interpretar toda a evolução brasileira até os dias atuais em termos do predomínio continuado de tendências "cooptativas", predomínio este que se traduziria no que Schwartzman vê como a permanente exclusão do estado de São Paulo, a cujo dinamismo econômico se associaria o fato de ser o foco principal de tendências "representativas" na esfera política, do controle do poder central no país.

Como aspecto algo mais específico da questão de "estado" *versus* "sociedade", outra faceta do debate sobre a estrutura social brasileira original refere-se ao grau em que seria possível falar de feudalismo relativamente à história brasileira. Naturalmente, os autores que sustentam a primazia da ordem privada afirmam também a existência e a relevância de uma experiência feudal brasileira[18], enquanto aqueles que vêem o

[16] Duarte, *A Ordem Privada*, p. 169, citado em Schwartzman, "Representação e Cooptação", p. 17.
[17] Schwartzman, "Representação e Cooptação", p. 17.
[18] Além da obra de Nestor Duarte acima citada, vejam-se, por exemplo, Oliveira Vianna, *Instituições Políticas Brasileiras*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1955, e, do mesmo autor, *Evolução do Povo Brasileiro*, Rio de Janeiro: José Olympio, 1956. Uma discussão que passa em revista as posições com respeito ao problema pode ser encontrada em Antônio Octávio Cintra, "A Função Política no Brasil Colonial", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, no. 18, janeiro de 1965.

predomínio da aparelhagem do estado tendem a sustentar, nas palavras de Faoro, que "nosso feudalismo era apenas uma figura de retórica"[19] e que os traços em que alguns pretendem ver indícios de feudalismo deveriam ser vistos antes como manifestações, eventualmente deformadas ou adaptadas, do espírito capitalista que presidiu à colonização do país e a seu desenvolvimento posterior.

O debate sobre feudalismo ou capitalismo aparece já com respeito aos primeiros esforços de colonização do país através das capitanias hereditárias, estendendo-se para a discussão da natureza das formas de exploração agrária que nele prevaleceram até recentemente, ou mesmo, no que se refere pelo menos às áreas rurais mais atrasadas, até os dias atuais. O iniciador do debate foi o historiador Roberto Simonsen, que, opondo-se às proposições de toda uma série de autores de nomeada (João Ribeiro e Pandiá Calógeras, entre outros), que afirmavam o caráter feudal das capitanias, apontou os traços capitalistas da atividade econômica nelas desenvolvida[20]. Procurando conciliar concepções como a de Simonsen com a plausibilidade aparente das teses "feudais" no que se refere a traços tais como a tendência autárquica das unidades rurais de produção, Inácio Rangel interveio no debate para propor a ideia de uma "dualidade básica" da economia brasileira, de acordo com a qual esta última seria governada, em todos os níveis, por dois tipos de "leis" que operariam respectivamente nos planos interno e externo das relações mantidas pelas unidades de produção[21]. Com respeito especificamente à forma típica de exploração econômica agrária, baseada na escravidão até o final do século XIX, Rangel sustenta que ela "estava sujeita a duas ordens de leis: as do escravismo e as do capitalismo", as quais governavam, respectivamente, suas relações internas e externas. Essa forma de dualidade é estendida por Rangel a todas as fases de evolução da economia brasileira, ressaltando o autor, com respeito ao latifúndio, que "não basta dizer que o latifúndio é uma economia

[19] Faoro, *Os Donos do Poder*, p. 65.
[20] Roberto Simonsen, *História Econômica do Brasil*, *1500-1820*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1944; João Ribeiro, *História do Brasil*, Rio de Janeiro, Livraria São José, 1957; Pandiá Calógeras, *Formação Histórica do Brasil*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1957. Veja-se também Vicente Tapajós, *História Administrativa do Brasil*, Rio de Janeiro, DASP, 1956, vol. II.
[21] Inácio Rangel, *Dualidade Básica da Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957, especialmente p. 32.

mista, feudal-capitalista, mas é necessário compreender que é *internamente* feudal e *externamente* capitalista[22]. Não obstante, Celso Furtado já havia convincentemente argumentado, anteriormente à publicação das teses de Rangel, contra as interpretações "feudais" das relações econômicas que se desenvolvem mesmo internamente ao latifúndio escravocrata. A posição de Furtado se baseia na visão do feudalismo como um fenômeno de regressão que traduz o atrofiamento de uma estrutura econômica:

> Esse atrofiamento resulta do isolamento a que é condenada uma economia, isolamento que se traduz em grande diminuição da produtividade pela impossibilidade em que se encontra a economia de tirar partido da especialização e da divisão do trabalho. Ora, a unidade colonial (...) pode ser apresentada como um caso extremado de especialização econômica. Ao contrário da unidade feudal, ela vive totalmente voltada para o mercado externo. A suposta similitude está na existência de pagamentos *in natura* em uma e outra. Mas ainda aqui existe um total equívoco, pois na unidade colonial os pagamentos a fatores são todos de natureza monetária, devendo-se ter em conta que o pagamento ao escravo é aquele que se faz no ato de compra deste. O pagamento *corrente* ao escravo seria um simples gasto de manutenção que pode ficar implícito na contabilidade (real ou virtual), sem que por isso perca sua natureza monetária[23].

Particularmente entre os autores que retomaram mais recentemente as questões envolvidas no debate, em uma ou outra versão do mesmo, a discussão se processa tendo em vista as implicações das respostas dadas para o panorama brasileiro contemporâneo. Assim, a avaliação do significado real do regime estabelecido no país em 1964 tende naturalmente a ser condicionada pela maneira pela qual se concebem os traços dominantes na evolução brasileira e suas consequências em produzir uma tradição política de certo tipo. É bastante claro, por exemplo, que o caráter autoritário do regime brasileiro atual parece ajustar-se naturalmente à interpretação da evolução sociopolítica do país que salienta o predomínio de tendências "cooptativas" ou patrimoniais, e alguns dos autores que têm procurado diagnosticá-lo inclinam-se a não ver nele senão uma nova

[22] Ibid., ambas as citações da p. 30; sublinhado por Rangel.

[23] Celso Furtado, *A Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, Editora A Noite, 1954, pp. 76-7. O debate sobre capitalismo *versus* feudalismo foi revisado de maneira detida por Moacir Palmeira em *Latifundium et Capitalisme au Brésil: Lecture Critique d'un Débat*, tese não publicada, Paris, 1971.

manifestação de duradouras tendências desse tipo[24]. Por seu turno, a questão capitalismo-feudalismo se mostra, em seu reaparecimento de algum tempo atrás, ainda mais claramente carregada de implicações para o diagnóstico do cenário brasileiro de nossos dias e mesmo para a ação política, tendo sido objeto recentemente de viva disputa entre intelectuais e políticos de esquerda. O cerne de tal disputa, que teve lugar na década de 60 e girou em torno da "questão agrária" no Brasil, foi a crítica dirigida à estratégia de amplas alianças contra as "sobrevivências feudais", adotada pelo Partido Comunista Brasileiro, por parte daqueles que viam o feudalismo brasileiro como um mito e se inclinavam à posição radical de guerra total ao capitalismo, visto como o único responsável pelos males da vida brasileira mesmo em suas formas agrárias[25].

O que desejamos estabelecer com respeito a tais debates tem a ver com a adequada avaliação das questões neles envolvidas. O arcabouço teórico esboçado no capítulo anterior, associado à perspectiva alcançada na discussão das proposições de Moore e Udy, parece-nos fornecer os meios para a apropriada colocação dos problemas. A discussão sobre a primitiva estrutura sociopolítica do Brasil tal como se tem conduzido e as tentativas de derivar dela a chave para o diagnóstico do cenário brasileiro contemporâneo surgem aí como impondo duas reservas relacionadas. Em

[24] Para algumas interpretações recentes do processo político brasileiro que recorrem, em maior ou menor medida, a essa tradição de pensamento, vejam-se, além dos trabalhos de Simon Schwartzman anteriormente citados: Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971; do mesmo autor, "The Portugalization of Brazil?", em Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973,; e Riordan Roett, *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*, Boston: Allwyn and Bacon, 1972, onde, à página 28, tabela 7, rigorosamente *todas* as datas importantes da história brasileira são colocada sob o título "fases históricas do regime patrimonial".

[25] Cf. Palmeira, *Latifundium et Capitalisme au Brésil*. Particularmente importante nessa versão da questão feudalismo-capitalismo foi o livro de Caio Prado Júnior, *A Revolução Brasileira*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1966, que, sustentando a inexistência de sobrevivências feudais no Brasil (vejam-se especialmente pp. 50 e seguintes), suscitou numerosas reações. Anteriormente à publicação desse livro, diversos artigos do próprio Caio Prado Júnior e de outros autores, publicados sobretudo na *Revista Brasiliense*, são também relevantes; veja-se, por exemplo, Andrew Gunder Frank, "A Agricultura Brasileira: Capitalismo e o Mito do Feudalismo", *Revista Brasiliense*, no. 51, janeiro-fevereiro de 1964. O argumento contra o feudalismo brasileiro pode também ser encontrado em Andrew Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Nova York, Monthly Review Press, 1967.

primeiro lugar, observa-se falta de sensibilidade, de parte da maioria dos autores envolvidos nessa discussão, para a peculiaridade dos problemas que se apresentam como tal em diferentes estádios do processo de desenvolvimento político. Em segundo lugar, a forma antinômica em que são formuladas as questões (estado ou sociedade, feudalismo ou capitalismo e, com respeito ao Brasil contemporâneo em algumas das ramificações do debate, autoritarismo ou democracia) representa uma via equivocada de acesso aos problemas.

Mais concretamente, o problema envolvido na discussão relacionada com estado ou sociedade, patriarcalismo ou estamento burocrático, é prioritariamente um problema de institucionalização do poder ou de *state-building*, correspondendo basicamente ao primeiro tipo de obstáculos ao estabelecimento do mercado político que acima salientamos e às condições que associamos ao estádio da política "tradicional" ou pré-ideológica. O que aqui está em jogo é a questão da efetividade da presença da aparelhagem governamental em todos os níveis e regiões e sua capacidade de se constituir em centro de decisões relevantes para a coletividade como um todo. Pretender, portanto, caracterizar o processo político brasileiro em sua evolução em termos do predomínio originário e permanente do "estado" sobre a "sociedade", ou vice-versa, representa uma dissociação imprópria desses dois termos e significa perder de vista o fato de que o problema aí situado não é um mero problema analítico, mas o foco básico em torno do qual se desenrola o próprio processo político no estádio em questão. Por outro lado, caracterizando-se esse estádio precisamente pela precária correspondência entre a aparelhagem governamental que se pretende erigir em centro efetivo e a coletividade em suas dimensões social e territorial, não é de estranhar a plausibilidade que ganham, conforme o ponto de vista em que nos coloquemos, tanto as teses dos que apontam a autonomia dos núcleos privados quanto as teses opostas, que salientam a independência da aparelhagem do estado.

Por seu turno, o problema de autoritarismo ou democracia coloca-se no momento em que o desenrolar do processo de desenvolvimento propicia as condições para a emergência da política ideológica. Como no caso anterior, também aqui a indagação sobre se se trata "basicamente" ou "realmente" de autoritarismo ou democracia nas marchas e contramarchas em que o processo político se efetua tende a ocultar o fato de que autoritarismo ou democracia resulta ser uma fórmula em termos da qual se

pode descrever o principal problema que o próprio processo envolve nesse estádio. Em termos das categorias apresentadas anteriormente, trata-se aqui, em última análise, da questão da institucionalização da autoridade, questão esta cuja emergência traz para o primeiro plano os problemas da igualdade e da legitimidade uma vez que os processos de consolidação territorial do aparato estatal e de mobilização social tenham sido levados a um ponto suficientemente avançado.

Naturalmente, esta é uma forma simplificada e "típica ideal" de apresentar nossa posição, e algumas qualificações serão provavelmente necessárias para ajustar tais proposições à descrição de qualquer processo real de desenvolvimento político. Assim, dizer, como acima o fizemos, que o problema de estado *versus* sociedade é o foco real em torno do qual tem lugar o processo político no estádio tradicional ou pré-ideológico de desenvolvimento não é negar que problemas relacionados à competição e confrontação de interesses de natureza variada, que não podem ser sempre reduzidos à questão da integração política, estão também presentes naquele processo: no Brasil do século XIX, a agitação relativa à abolição da escravatura propicia óbvia e dramática ilustração. Além disso, aos autores que estudam os traços da sociedade brasileira tradicional, na colônia e posteriormente, em busca da chave dos problemas brasileiros contemporâneos, deve-se evidentemente conceder que os termos em que se coloca e eventualmente se resolve o problema básico do estádio tradicional são certamente relevantes para as feições que irá assumir o processo político no estádio subsequente. Como Barrington Moore demonstrou brilhantemente[26], as condições em que se dão a emergência e a consolidação do aparato estatal ou do "centro" político de uma sociedade vão condicionar suas perspectivas de evolução e restringir ou aumentar as probabilidades de que se desenvolva em uma ou outra direção específica, seja autoritária, democrática ou revolucionária.

O aspecto principal de nossa objeção, contudo, dirige-se a certo ingrediente das abordagens usualmente adotadas no debate sobre estado e sociedade que leva os autores a procurarem por algo como uma essência da sociedade e da política brasileiras que se teria estabelecido em suas origens e se teria mostrado capaz de sobreviver de maneira antes misteriosa. Desde que dificilmente se poderiam negar as profundas transformações

[26] Veja-se *Social Origins of Dictatorschip and Democracy.*

experimentadas pela sociedade brasileira tanto ao nível estrutural quanto ao nível de sua fachada institucional, tal essência tem que ser buscada numa fluida e evasiva "cultura política brasileira" ou numa espécie de "caráter nacional brasileiro". Pelo menos algumas das tentativas de interpretar os rumos recentemente tomados pelo processo político brasileiro se formulam efetivamente em tais termos, linha de interpretação esta que conta com a possibilidade de combinar certa temática do gosto de teóricos recentes do processo de desenvolvimento político com uma tradição brasileira de pensamento de raízes relativamente remotas[27]. Mas mesmo aquelas interpretações que recorrem a um vocabulário distinto e falam, como no caso de Schwartzman, de coisas tais como o caráter "cooptativo" algo peculiar da vida política brasileira são redutíveis a interpretações em termos de cultura política, redução que parece inevitável se devem conciliar-se com as transformações estruturais e institucionais acima mencionadas. Não admira que Schwartzman, a fim de dar conta dos *fatos* da história brasileira que ele próprio discute, seja levado a acrescentar a sua distinção básica entre "cooptação" e "representação" uma nova distinção ente "mobilização" e "restrição", e a admitir, de maneira que redunda claramente em abandonar a substância da primeira distinção, os casos de "cooptação mobilizadora" e "representação restritiva". Com tal jogo de palavras, até mesmo o período de intensos esforços visando a mobilizar politicamente as massas brasileiras que precedeu imediatamente o golpe militar de 1964 pode ser visto como nova manifestação da "cooptação" ou do "patrimonialismo" brasileiros – da mesma forma que o próprio golpe, cujo objetivo, que foi alcançado, correspondeu claramente a *deter* o processo de mobilização[28].

[27] Veja-se, por exemplo, Schmitter, "Political Enculturation", cap. 3 de *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, e a abundante referência que aí se encontra a fontes brasileiras, especialmente Oliveira Vianna, a propósito da discussão da "cultura política" e do "caráter nacional" brasileiros.

[28] Veja-se Schwartzman, *Regional Cleavages and Political Patrimonialism in Brazil,* cap. 6, especialmente p. 205, figura 3, onde os partidos e movimentos políticos brasileiros são distribuídos num diagrama constituído pela combinação das dimensões cooptação-representação e mobilização-restrição; p. 202, onde a mobilização empreendida sob Goulart e mesmo a liderança conspiratória de Leonel Brizola são tratadas em termos de cooptação e patrimonialismo, apesar de que se sugira que estejam aí "combinados" com representação; e p. 218, onde "o novo arranjo depois de 1964" é descrito como uma "alternativa" de "cooptação restritiva" adotada pelo sistema político brasileiro dada a falta de certas condições necessárias para "cooptação política através da mobilização", como se não houvesse conflito nem forças sociais distintas pressionando em direções diferentes. Ocorre indagar, naturalmente, quais as razões para um golpe militar, suspensão de direitos políticos, censura à imprensa, intervenção em sindicatos e universidades etc. numa "sociedade" cujos componentes são tão incapazes de se expressarem "autonomamente" na esfera política.

Talvez seja desnecessário acrescentar, quanto à objeção às interpretações que recorrem à ideia de cultura política, que tal objeção não pretende negar a relevância de fatores subjetivos ou da psicologia social como tal. O que sustentamos é antes que, quando utilizada para a explicação da evolução política de longo prazo ou mesmo secular de um país, como se dá em algumas de suas aplicações ao caso brasileiro, aquela noção exige que se atribua aos componentes da "cultura política" um grau inaceitável de permanência e autonomia relativamente ao substrato estrutural que lhes corresponde. Em vez de levar ao recurso a tais suposições dúbias, admitir, como o fizemos, a relevância da "solução" dada aos problemas do estádio tradicional com respeito ao diagnóstico das características exibidas pela política ideológica visa antes a ressaltar o fato de que tanto a configuração particular de forças sociais que permite ao processo de consolidação do estado e de integração territorial encaminhar-se em determinado rumo quanto a que resulta do jogo de interesses durante aquele processo não podem senão influenciar as condições em que virá a dar-se a incorporação de novas forças sociais através da atualização plena do processo de mobilização social. Assim, tais configurações, qualquer que seja a mescla particular de tensão e compromisso nelas envolvida, inevitavelmente definirão os parâmetros iniciais a partir dos quais se desenvolverá a política ideológica. Este, parece-nos, é o cerne do argumento de Barrington Moore em sua análise dos três caminhos que se oferecem ao processo de modernização política, onde a ênfase se dirige claramente, observemos de passagem, para variáveis estruturais.

III

Se voltamos às características da sociedade brasileira tradicional que são objeto dos debates referidos, a perspectiva aqui adotada leva a algumas observações que permitem colocar de maneira aceitável as questões neles tratadas. Em primeiro lugar, a expansão capitalista européia provê, sem dúvida, um parâmetro inescapável para o processo brasileiro de desenvolvimento, donde a consequência de que, em alguns de seus aspectos

fundamentais, a estrutura que gradualmente se erige a partir do período colonial irá necessariamente exibir importantes características que resultam da inserção do país num mercado mundial capitalista. Seria ocioso, portanto, negar a natureza capitalista das atividades econômicas desenvolvidas nas diversas fases da evolução econômica do país. Apesar do volume que possa ter alcançado em certos momentos a parcela da produção econômica das unidades agrárias que se mantinha fora do mercado, parece justificado considerar tal parcela como o resultado de uma atividade residual em confronto com a atividade econômica voltada para o mercado e concordar com a ênfase de Furtado tanto na especialização da unidade agrária quanto na natureza monetária de seus fluxos internos de renda.

Não obstante, do ponto de vista sociopolítico e especialmente no que se refere ao processo de edificação do estado e de institucionalização do poder, o que temos é a emergência de núcleos locais de poder – isto é, a "privatização" e a dispersão deste – *concomitantemente* com os esforços de construção de um aparato burocrático central, bem como formas mais ou menos precárias ou tensas, em diferentes momentos, de articulação dos dois níveis. Em outras palavras, a "feudalização" foi inquestionavelmente a forma assumida pelos ingredientes "custodiais" necessários à atualização do processo de institucionalização do poder – pelo menos se nos dispomos a tomar aquela expressão num sentido que, inspirando-se nas experiências históricas clássicas de feudalismo sem pretender incorporar toda a complexidade de traços e condicionamentos associados a tais experiências, ressalta a conexão entre elos de comunicação e relações de poder e assinala a formação de gânglios relativamente isolados de interação em termos de poder e de comunicação social geral[29]. Nas condições ecológicas de amplitude territorial e escassos recursos de comunicação que caracterizaram o país até tempos recentes[30], e dados os efeitos estruturais do feitio aristocrático das políticas metropolitanas de colonização, particularmente em sua associação com a escravatura como fonte principal de força de

[29] Para a elaboração da noção de "sistemas feudais" nesses termos veja-se Johan Galtung, "Sistemas Feudales, Violencia Estructural y Teoría Estructural de las Revoluciones", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política,* vol. I, no. 1, abril de 1970, especialmente pp. 42-44.
[30] Um estudo da evolução política brasileira que dá ênfase ao papel de tais fatores, talvez mesmo com algum exagero, é Oliveira Vianna, *Evolução do Povo Brasileiro,* parte III, "Evolução das Instituições Políticas".

trabalho, a "feudalização" nesses termos e a dispersão do poder se mostram inevitáveis[31].

Assim, o processo de criação de um governo central forte que Barrington Moore destaca como um dos requisitos da modernização passa, nas condições em que se desdobram no Brasil os processos de edificação do estado e da nação, através da criação de núcleos *locais* de poder. Se nos damos conta de que, em suas origens, o processo brasileiro de desenvolvimento político coloca não somente um problema de *state-building* e de *nation-building* (com a ênfase que tais noções envolvem na ideia de *integração*, seja ao nível administrativo ou sociopsicológico), mas também, por assim dizer, um problema de *society-building*, podemos aperceber-nos de que a estrutura "semifeudal" resultante representa não apenas um caso de dispersão do poder – quando considerada do ponto de vista da distribuição deste –, mas também, de outro ponto de vista, uma forma de *produzir* ou *criar* poder.

O caráter patrimonial e centralizador do estado português que se transpõe para o Brasil não parece propiciar um argumento válido contra as tendências "feudalizantes" aqui destacadas na primitiva estrutura social brasileira[32]. Sem dúvida, a penetração e a eficácia de operação da

[31] Talvez valha a pena notar que as tendências autárquicas que autores como Oliveira Vianna e Sérgio Buarque de Holanda salientam na unidade agrária brasileira não são necessariamente contraditórias com respeito à concepção de Celso Furtado do feudalismo como um fenômeno de adaptação regressiva devido ao isolamento. Mesmo se Furtado tem razão em ressaltar a orientação para o mercado de suas principais atividades econômicas, parece plausível a ideia de que o que possa ter ocorrido de tendência autárquica – e, nesse sentido, "feudal" – na unidade agrária brasileira é suscetível de ser interpretado em termos do próprio fator de isolamento que Furtado considera. Ainda que se admita que a atuação desse fator no caso da fazenda brasileira possa ter sido reduzida em comparação com o feudalismo clássico, parece bastante claro que as precárias condições de comunicação lhe impossibilitavam beneficiar-se *plenamente* da especialização e da divisão do trabalho. Cf. Oliveira Vianna, *Instituições Políticas Brasileiras*, especialmente p. 142; e Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1936, especialmente p. 102.
[32] Veja-se Cintra, "A Função Política no Brasil Colonial", para uma rápida revisão das teses que sustentam o caráter prematuro da centralização e da burocratização alcançadas pelo estado português ou mesmo negam que Portugal tenha jamais conhecido o feudalismo. Além de Faoro, *Os Donos do Poder*, referência importante é João Lúcio de Azevedo, *Épocas de Portugal Econômico*, Lisboa, A. M. Teixeira, 1929. Uma análise na qual o Brasil e a América Latina aparecem como herdeiros de uma tradição feudal apesar da inibição do feudalismo na península ibérica pode ser encontrada em Louis Hartz, *The Founding of New*

aparelhagem administrativa colonial podem ter sido significativas em determinados aspectos ou momentos, o que certamente se dá, por exemplo, com respeito aos interesses fiscais da metrópole por ocasião do florescimento das atividades de mineração no século XVIII. Além disso, o intuito português de administrar de maneira uniforme e centralizada a totalidade de seu império se evidencia na grande mobilidade dos administradores coloniais, frequentemente deslocados não somente de uma região brasileira a outra, mas também do Brasil a outras colônias e vice-versa[33].

Mas, para começar por este ponto, a capacidade da administração colonial para contrabalançar e neutralizar de maneira efetiva o poder privado dos senhores rurais é altamente duvidosa. Algumas das conhecidas análises de Oliveira Vianna descrevem vividamente o que parece ter sido a forma típica assumida pelas relações de poder no Brasil colonial:

> ... os próprios caudilhos locais, insulados nos seus latifúndios, nas solidões do altos sertões, eximem-se, pela sua mesma inacessibilidade, à pressão disciplinar da autoridade pública; e se fazem centros de autoridade efetiva, monopolizando a autoridade política, a autoridade judiciária e a autoridade militar dos poderes constituídos. São eles que governam, são eles que legislam, são eles que justificam, são eles que guerreiam contra as tribos bárbaras do interior, em defesa das populações que habitam as convizinhanças das suas casas fazendeiras, que são como que os seus castelos feudais e as cortes dos seus senhorios[34].

Com respeito às dificuldades com que depara o aparato político-administrativo da colônia para alcançar os senhores rurais, uma carta dirigida ao monarca português por Rodrigo César de Menezes, governador de São Paulo, citada por Oliveira Vianna, é particularmente reveladora:

Societies, Nova York, Harcourt, Brace & World, 1964, primeira parte, especialmente pp. 26-33.

[33] "Em grau notável, os mesmos funcionários se deslocavam de maneira desinibida de um continente a outro, contribuindo assim para a unidade, uniformidade e universidade do império. São muitos os exemplos disso. A carreira de Antônio de Albuquerque Coelho de Carvalho não é excepcional: foi governador do Maranhão de 1690 a 1701; governador do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais de 1709 a 1713; e governador de Angola de 1722 a 1725". Cf. E. Bradford Burns, *A History of Brazil*, Nova York, Columbia University Press, 1970, pp. 75-6.

[34] *Evolução do Povo Brasileiro*, p. 217.

segundo o governador, era impossível pensar-se em castigá-los, "principalmente porque, dispondo de grande poder, e achando-se a grandes distâncias, nenhum mal se lhes poderia fazer"[35].

Mas talvez mais significativo que a autonomia e inacessibilidade da aristocracia rural, frequentemente destacadas, é o fato de que o aparato burocrático colonial, a despeito dos desígnios monolíticos da administração colonial portuguesa, é levado, em seu esforço para superpor-se às forças desagregadoras em atuação na colônia, a um grau de fragmentação que compromete seriamente a possibilidade de ação unitária e disciplinada, tornando-se o próprio aparato burocrático uma nova fonte de focos locais de poder. Além do estabelecimento de sedes regionais de governo em substituição à anterior administração unitária de todo o território brasileiro e da criação, dentro das regiões administrativas assim estabelecidas, de um número crescente de capitanias subordinadas a capitães-generais, cadeias de comando cada vez mais complexas se erigem entre o governador geral e o capitão-general, por um lado, e as sedes locais de poder administrativo, por outro. A consequência, também nas palavras de Oliveira Vianna, é que

> estes centros de autoridade local, subordinados, em tese, ao governo geral da capitania, acabam, porém, tornando-se praticamente autônomos, perfeitamente independentes do poder central, encarnado na alta autoridade do capitão-general. Este, embora nominalmente exerça a sua autoridade sobre toda a extensão da capitania, vê realmente a sua ação muito reduzida, somente eficaz dentro de uma área muito menor do que a área do seu capitanato: para além, a sua força política se enfraquece progressivamente, à medida que se distancia do centro do governo (...). É assim que os capitães-mores das vilas e aldeias são praticamente autoridades soberanas dentro dos limites dos seus distritos...[36]

Citando um observador colonial, Oliveira Vianna nota que o governo do país "ficou reduzido a tantas governanças patriarcais quantos eram esses

[35] Ibid., p. 218.

[36] Ibid., pp. 215-16. Uma visão igualmente cética da capacidade de penetração e coordenação da administração colonial como consequência das distâncias e da precariedade de comunicações pode ser encontrada em Burns, *A History of Brasil*, 74-89.

distritos". Dentro de cada capitania, "a unidade política é (...) apenas uma ficção vistosa, sem quase nenhuma objetividade prática"[37].

Durante o período imperial, em contrapartida, o desígnio integrador do emergente estado brasileiro, defrontado à ameaça de efetiva desintegração política como consequência da eliminação do aparato colonial português, reforça-se marcadamente. O elemento de continuidade representado pelo fato de que o novo governo se conserva nas mãos da dinastia portuguesa reinante foi sem dúvida um instrumento importante, como frequentemente destacado pelos analistas da história brasileira, para assegurar a unidade política do país e lançar as bases do fortalecimento do estado. Diversas medidas administrativas e políticas se adotam a fim de equipar o poder central, personificado na figura do monarca, da aparelhagem necessária para manter o país sob controle. Todos os órgãos políticos e administrativos, em todos os níveis, são subordinados diretamente ao Imperador. No nível provincial, ele não apenas nomeia o governador, mas designa também o chefe de polícia – que concentra em suas mãos funções judiciárias e se torna, assim, grandemente importante para a vida provincial – e interfere no funcionamento das assembleias provinciais. O mesmo se aplica às instituições correspondentes no nível local ou distrital. Investido do "poder moderador" pela constituição de 1824, o Imperador personifica a nação como um todo, estando habilitado a interferir igualmente, ao nível nacional, nos ramos executivo, legislativo e judiciário de governo: ele pode convocar, suspender ou dissolver a câmara legislativa; escolher os senadores de sua preferência dentre uma lista de nomes eleitos; e, sobretudo, os possíveis efeitos desagregadores da disputa partidária são neutralizados através de sua livre escolha dos gabinetes ministeriais, a resultar no rodízio deliberado e semi-institucionalizado entre liberais e conservadores durante praticamente todo o período imperial[38].

[37] *Evolução do Povo Brasileiro,* ambas as citações da p. 216.

[38] Cf. Oliveira Vianna, *Evolução do Povo Brasileiro*, pp. 243-279; João Camilo de Oliveira Torres. *A Democracia Coroada: Teoria Política do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1957, especialmente pp. 137 e seguintes; Francisco Iglésias, *Política Econômica do Governo Provincial Mineiro (1835-1889)*, Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1958, pp. 19-55; Hélio Jaguaribe, *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1962, Livro Segundo, capítulo 3, especialmente pp. 143-152.

Além disso, o impulso centralizador e burocrático se revela através de outros indicadores. Dados analisados por José Murilo de Carvalho em excelente estudo do Brasil imperial, alguns dos quais são apresentados nas tabelas 1 e 2, corroboram, em diversos aspectos, a concepção da existência de um aparato burocrático coeso cujos membros se encontravam provavelmente comprometidos antes com o desenvolvimento do estado do que com dar expressão a núcleos de poder privado tais como o que corresponde à aristocracia rural[39]. Eles revelam, por exemplo: a) que os titulares do poder governamental compartilhavam alto nível educacional (o qual, desnecessário assinalar, era excepcionalmente alto em confronto com a população em geral, mesmo em seus estratos privilegiados) e incluíam ampla e crescente proporção de indivíduos com treinamento especificamente em direito, cujos estudos se realizaram, ademais, particularmente nas fases iniciais, em algumas poucas instituições, especialmente a Universidade de Coimbra; b) que, tanto na esfera executiva do governo quanto na legislativa, os mecanismos institucionais levavam ao predomínio, nas primeiras e cruciais fases do processo de *state-building*, de ocupações burocráticas e "governamentais" (magistrados, militares, funcionários públicos, diplomatas) sobre as demais; e c) que, embora tal predomínio seja gradualmente solapado pela crescente representação das profissões liberais, a representação de proprietários agrícolas se mantém reduzida e relativamente constante durante todo o período[40].

[39] José Murilo de Carvalho, *Elite and State-Building in Imperial Brazil*, tese de doutorado, Universidade de Stanford, 1974. Agradecemos ao autor a gentileza de nos facilitar o acesso aos dados quando se encontrava ainda em preparação a versão final da tese.

[40] A apreciação do alcance de tais verificações depara um problema óbvio nos vínculos que podem naturalmente ter existido entre os proprietários rurais, de um lado, e, de outro, ministros, senadores ou deputados que fossem, por exemplo, magistrados ou advogados de profissão, os quais poderiam atuar como fiduciários dos primeiros. No estudo citado de Carvalho, que dá ênfase ao tipo de treinamento ou socialização experimentado pelos membros da elite imperial, são classificados como proprietários de terra apenas aqueles com respeito aos quais não há informação de que tenham tido qualquer outra profissão ou habilitação. Carvalho examina, porém, os vínculos existentes entre a elite governamental e a aristocracia rural, revelando que tais vínculos (expressos, por exemplo, em relações de parentesco ou no fato de ser dono de terra o próprio titular de uma posição no governo) podem ser constatados, em regra, em menos de 50% dos casos tanto entre ministros quanto entre senadores: as médias encontradas para todo o período imperial são respectivamente 41,10% e 38,94% (*Elite and State-Building in Imperial Brazil*, pp. 133-4 e 145). De nosso

TABELA 1

Lugar de educação superior dos ministros imperiais brasileiros, 1822-1889 (%)

	PERÍODO					
LUGAR	**1822-31**	**1831-40**	**1840-53**	**1853-71**	**1871-89**	**TOTAL**
Coimbra	71,80	66,66	45,00	-	-	28,50
Outros em Portugal	28,20	16,66	-	-	-	8,00
Total em Portugal	100,00	83,32	45,00	-	-	36,50
São Paulo	-	3,33	30,00	35,41	49,20	27,50
Olinda, Recife	-	-	15,00	37,58	34,92	22,00
Outros no Brasil	-	6,66	10,00	20,83	14,28	11,50
Total no Brasil	-	9,99	55,00	95,82	98,40	61,00

FONTE: José Murilo de Carvalho, *Elite and State-Building in Imperial Brazil* (Universidade de Stanford, tese de doutorado, 1974), p. 90.

---

ponto de vista, duas observações podem ser feitas a respeito. Em primeiro lugar, a posição de Carvalho, que vê a aparelhagem do estado como instrumento de uma elite burocrática orientada por desígnios próprios e que adotamos no texto, parece bem apoiada na combinação dos dados em questão com os relativos à uniformidade do treinamento e da socialização da elite imperial, bem como em diversos casos em que esta socialização parece predominar sobre os vínculos acima mencionados no condicionamento das posições adotadas quanto a questões importantes. Em segundo lugar, porém, quaisquer reservas que os dados relativos a tais vínculos pudessem justificar quanto à interpretação "burocrática" não viriam senão fortalecer a linha principal de argumentação que se apresenta no texto com respeito ao problema geral das relações entre estado e sociedade no Brasil.

TABELA 2

Ocupações de ministros, senadores e deputados durante o Império brasileiro, 1822-1889 (%)

TIPO DE OCUPAÇÃO	PERÍODO					
A . Ministros	1822-31	1831-40	1840-53	1853-71	1871-89	Total
"Governo"1	93,33	82,86	69,57	58,00	22,74	59,83
"Profissões"2	6,67	14,29	26,08	40,00	65,09	35,14
Proprietários de terra	—	—	4,35	—	9,09	3,20
Comércio, indústria	—	—	—	2,00	3,03	1,37
Padres	—	2,85	—	—	—	0,46
B.Senadores	1833-31	1831-40	1840-53	1853-71	1871-89	Total
"Governo"1	69,99	66,65	62,16	45,82	29,62	54,05
"Profissõcs2	8,34	11,12	16,21	31,25	51,86	24,69
Proprietários de terra	10,00	2,78	16,21	14,58	9,25	10,63
Comércio, indústria	1,67	2,78	2,71	6,26	7,41	4,25
Padres	10,00	16,67	2,71	2,09	1,86	6,38

C.Deputados	1826	1834	1838	1845	1850	1857	1867	1869	1878	1886	Total
"Governo"1	39,00	37,50	47,53	46,61	47,75	37,61	17,24	28,69	11,48	8,00	32,14
"Profissões"2	6,00	13,46	11,88	15,52	15,31	25,64	40,52	23,77	52,46	35,20	23,98
Proprietários de terra	10,00	5,77	4,95	4,85	6,31	8,55	6,90	8,20	8,20	4,80	6,85
Outros	31,00	26,93	21,78	25,25	26,13	25,64	33,62	36,88	27,86	52,00	30,71
Sem informação	14,00	16,34	13,86	7,77	4,50	2,56	1,72	2,46	—	—	6,32

1. Magistrados, militares, funcionários públicos, etc.
2. Advogados, médicos, engenheiros, etc.

FONTE: A mesma da tabela 1, pp. 127-8, 141-2, 149.

Quando consideramos, porém, o grau em que o impulso burocrático e centralizador resulta no incremento efetivo, durante o Império, da capacidade de penetração do estado – ou de sua "capacidade extrativa", na expressão de Almond –, particularmente do ponto de vista de sua possível oposição aos interesses da aristocracia rural, o quadro deparado se assemelha ao que acima descrevemos com respeito ao período anterior. Com efeito, dados relativos à capacidade de taxação do governo tal como esta se expressa na estrutura das rendas do estado no período em questão – os quais são também tomados do estudo de Carvalho e apresentados nas

tabelas 3 e 4 – revelam que a ampla maioria de tais rendas é proveniente de tributação imposta ao comércio exterior (renda "externa") e que apenas 10% da renda total do estado entre 1841 e 1895 derivam de impostos sobre a exportação, isto é, de impostos que afetam diretamente os interesses dos produtores agrícolas. No mesmo período, por outro lado, a maior parte da renda interna do estado provém diretamente de empresas e serviços estatais, não ultrapassando 29,41% a proporção média da renda interna que provém de todos os demais impostos, dos quais apenas uma porcentagem insignificante corresponde a impostos que incidem diretamente sobre produção e recursos agrícolas. Reveladoramente, em nenhum momento se encontra a tributação da propriedade da terra como tal[41].

TABELA 3

Impostos sobre importações e exportações (renda externa) como porcentagem da renda total do estado brasileiro, 1841-1895

ANO	IMPORTAÇÕES	EXPORTAÇÕES
1841-42	53,50	14,87
1850-51	63,02	14,50
1859-60	61,07	12,48
1870-71	55,12	15,51
1880-81	51,73	15,57
1888	58,26	9,98
1890	37,68	7,49
1892	62,41	0,24
1895	72,19	0,07
1841-1895	57,30	10,07

FONTE: A mesma da Tabela 1; adaptado de dados à p. 366.

[41] Apesar de que tal tributação tenha sido considerada nos círculos governamentais desde a primeira metade do século XIX. Esta é, por exemplo, a opinião de uma comissão nomeada pelo Imperador em 1874 para estudar os problemas da agricultura no estado da Bahia: "O antigo e vicioso sistema de sesmarias e o direito de posse produziram o fenômeno de achar-se ocupado quase todo o solo por uma população relativamente insignificante, que o não cultiva nem consente que seja cultivado. O imposto territorial é o remédio que a comissão encontra para evitar esse mal, ou antes abuso, que criou uma classe proletária no meio de tanta riqueza desaproveitada". Citado em Joaquim Nabuco, *O Abolicionismo*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1938, p. 147.

TABELA 4

Impostos como percentagem da renda interna do estado brasileiro, 1841-1895

ANO	IMPOSTOS
1841-42	27,44
1845-46	22,34
1850-51	21,86
1855-56	13,31
1859-60	13,09
1865-66	35,79
1870-71	34,21
1875-76	40,91
1880-81	35,98
1885-86	39,75
1888	39,95
1889	41,19
1890	47,81
1891	46,23
1892	26,95
1893	7,29
1895	5,93
1841-1895	29,41

FONTE: A mesma da Tabela 1, p. 369.

Outro aspecto que mostra as limitações da capacidade extrativa do estado brasileiro durante o Império se relaciona com o desenvolvimento das forças militares. Parece bastante claro que a força do setor armado da burocracia estatal é elemento crucial na determinação da força e capacidade de penetração do próprio estado. Alguns dados relevantes a respeito foram reunidos por Olavo Brasil de Lima Jr. e Lúcia Maria Gomes Klein[42] e são reproduzidos nas tabelas 5 e 6. Tais dados se referem ao período compreendido entre 1829 e 1846, o mais agitado período da vida imperial, marcado pela proliferação de movimentos rebeldes e separatistas, e revelam as dificuldades deparadas pelo aparato estatal para mobilizar recursos a fim de fazer frente aos desafios que se lhe apresentavam. Duas observações

[42] Olavo Brasil de Lima Jr. e Lúcia Maria Klein , "Atores Políticos do Império", *Dados*, no.7, 1970.

podem ser feitas: em primeiro lugar (tabela 5), apesar de que a renda total do estado aumente ao longo do período, não há qualquer relação clara entre as variações nos gastos militares e os aumentos ou decréscimos anuais na renda, o que indica, como sugerem Lima e Klein, que o governo tinha provavelmente que recorrer a transferências tópicas de recursos entre ministérios para atender as suas necessidades militares; em segundo lugar (tabela 6), as forças governamentais não crescem durante o período, sendo mesmo – apesar de dois pontos altos em 1841 e 1845 – mais reduzidas nos últimos anos do que em 1829.

Igualmente revelador, do ponto de vista do jogo de cabo-de-guerra que aqui ressaltamos entre as tendências centralizadoras do aparato burocrático e o poder privado da aristocracia rural, é o fato de que um dos resultados dos esforços do governo imperial no sentido de equipar-se de forças militares adequadas foi a criação de um instrumento que mostra claramente a necessidade de compromisso com o poder autônomo dos senhores rurais, a saber, a Guarda Nacional. Criada em 1831, e formalmente submetida ao poder central até sua extinção em 1918, essa instituição, paralela ao exército regular e cujo recrutamento se fazia entre as pessoas de renda superior a certo nível, achava-se efetivamente sob o comando de chefes locais, especialmente proprietários de terra[43]. Além disso, ao permitir que a parcela da população dotada de maiores recursos escapasse ao serviço militar regular, a Guarda Nacional criou problemas de recrutamento para o exército e veio a representar um obstáculo para o desenvolvimento deste[44].

[43] Esta, como se sabe, é a origem da expressão "coronelismo" aplicada ao arranjo em que se estabiliza o compromisso entre o aparato governamental em fortalecimento e o poder remanescente dos coronéis locais.

[44] Análises das relações entre a Guarda Nacional e o desenvolvimento do exército regular podem ser encontradas em Nelson Werneck Sodré, *História Militar do Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1968, especialmente pp. 116-143, e em José Murilo de Carvalho, "As Forças Armadas na Primeira República: O Poder Desestabilizador", *Cadernos DCP*, no. 1, março de 1974.

TABELA 5

Receita do estado e despesas militares no Brasil, 1831-1846 (em contos de réis)

ANO	RECEITA	AUMENTO	DESPESAS MILITARES	AUMENTO
1831/2	12.369:722		5.254:609	
1832/3	16.132:395	3.762:673	5.658:696	404:089
1833/4	12.471:865	- 3.660:539	4.718:859	910:837
1834/5	14.819:551	2.347:695	4.706:222	-12:634
1835/6	14.135:426	- 684:125	4.776:030	69:808
1836/7	14.904:702	69:276	4.773:019	- 3:011
1837/8	13.457:538	- 1.447:164	8.020:858	3.247:839
1838/9	17.262:651	3.804:651	8.070:019	49:261
1839/40	18.977:205	1.715:016	13.878:492	5.808:473
1840/41	18.852:103	1.125:102	11.066:033	- 2.812:459
1841/42	18.916:550	64:447	13:430:671	2.364:638
1842/43	18.712:315	- 204:235	13.378:508	- 43:163
1843/44	21.350:970	2.638:655	10.884:667	- 2.502:841
1844/45	24.808:556	3.453:586	10.771:616	- 113:051
1845/46	26.199:179	1.394:623	9.886:214	- 885:402

FONTE: Olavo Brasil de Lima Jr. e Lúcia Maria Gomes Klein, "Atores Políticos do Império", *Dados*, 7 (1970), 62-88, p. 70.

TABELA 6

Efetivos Militares Brasileiros, 1829-1845

ANO	Nº DE HOMENS
1829	22.979
1830	19.487
1831	16.967
1839	16.430
1840	17.126
1841	21.974
1843	17.023
1844	17.095
1845	23.563

FONTE: A mesma da Tabela 5, p. 71.

Uma última palavra para destacar um importante aspecto do substrato estrutural em que se baseou o processo brasileiro de institucionalização do poder durante os períodos colonial e imperial. Referimo-nos à escravidão, que foi objeto apenas de menções ocasionais até aqui, mas cujo papel com relação aos problemas que nos ocupam dificilmente poderia ser exagerado. Uma primeira observação a respeito tem a ver com a proposição anteriormente apresentada relativamente à relevância, para estádios ulteriores de desenvolvimento político, da configuração particular de forças sociais em termos da qual se desenrola o processo de edificação do estado, bem como com o paralelismo que reclamávamos para tal proposição com a análise das vias alternativas de modernização realizada por Barrington Moore. Como já observaram alguns autores que se dedicaram à discussão do autoritarismo brasileiro de nossos dias[45], o vínculo estabelecido por Moore entre os sistemas autoritários e o desenvolvimento da agricultura comercial com base na repressão do trabalho, de que a escravidão é a forma extrema[46], encontra clara corroboração na prolongada experiência escravista brasileira. Mas, além da importância de que ela pode assim revestir-se no sentido de condicionar a probabilidade de certas "soluções" posteriores do

[45] Veja-se Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*; e Ronald M. Schneider, *The Political System of Brazil: Emergence of a "Modernizing"Authoritarian Regime, 1964-1970*, Nova York, Columbia University Press, 1971.

[46] Cf. Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, pp. 433 e seguintes.

problema da igualdade, a existência prolongada da escravidão brasileira representa também maneira algo peculiar de se relacionarem, durante as fases cruciais do processo de edificação do estado, problemas de integração ou de institucionalização do poder e problemas de igualdade, os quais, como notamos, não estão necessariamente ausentes do estádio tradicional de desenvolvimento: ela corresponde, em certo sentido, a uma forma privilegiada de obliteração do tema da igualdade na medida em que promove a simplificação extrema da estrutura estratificada da sociedade, atribuindo-lhe, a um tempo, os traços próprios da estrutura de castas, com a degradação do trabalho manual e a difusão de uma atitude caracteristicamente passiva e conformista entre amplas parcelas da população.

Tais efeitos, conquanto obviamente relacionados à concepção da escravidão como terreno favorável à emergência do autoritarismo político, são igualmente relevantes do ponto de vista da complexidade que vimos salientando nas relações entre os desígnios integradores do aparato burocrático e os interesses da aristocracia rural. De maneira que também se ajusta à análise de Moore das condições do autoritarismo – que destaca a propensão a alguma forma de fusão, a certa altura do processo de consolidação do "centro" político da sociedade, entre os interesses da aristocracia agrária e os da burocracia central[47] –, a escravidão brasileira, se correspondia sobretudo aos interesses dos proprietários de terra, pode também ser vista como largamente responsável pelo aparecimento de um dos traços da vida brasileira que têm sido frequentemente tomados como evidência da própria proeminência assumida pela aparelhagem do estado no país. Referimo-nos à hipertrofia da burocracia estatal através da ampla provisão de empregos públicos como única forma de assegurar condições de vida aceitáveis para parcela significativa da população numa economia dominada pela escravidão. Em livro de leitura fascinante, já em 1883 Joaquim Nabuco mostrava os efeitos simplificadores e esterilizantes da escravidão sobre toda a estrutura social – a maneira pela qual ela contribuiu para impedir o surgimento tanto de pequenos agricultores independentes quanto de trabalhadores urbanos, bem como para abortar as atividades industriais e desvirtuar o comércio – e como disso resultava, para muitos, o

[47] Ibid., pp. 435-436.

emprego público como único caminho[48]. Não obstante, congruentemente com nossa ênfase no caráter multifário da interação entre o aparato do estado e o poder privado da aristocracia rural, isso não impediu a crescente hostilidade dos proprietários rurais ao governo imperial por suas graduais medidas antiescravistas, assim como não evitou que este se tornasse, a seu próprio risco, o agente efetivo da completa abolição da escravidão no país.

IV

Em síntese, portanto, o que temos não é o predomínio do "estado" sobre a "sociedade", ou vice-versa, mas antes um jogo complexo de forças integradoras e desintegradoras que, durante o período colonial, produz como resultante uma condição que parece poder ser adequadamente descrita como semifeudal no que se refere aos padrões de dispersão e aglutinação de poder e às formas assumidas pelas transações de toda natureza que se estabelecem tanto no interior de determinadas camadas sociopolíticas quanto entre diferentes camadas. Tais padrões fixam o cenário em que irá desenvolver-se a nova fase do processo de construção nacional e de edificação do estado que se abre com a independência do país. Durante o Império e a República, presenciamos a afirmação gradativa, através de avanços e recuos, das forças integradoras contra as tendências de fragmentação e desintegração. A crescente institucionalização do poder que assim tem lugar revela de maneira duradoura, porém, dadas as bases sobre as quais se erige, os traços da barganha em que as forças centralizadoras

[48] "Das classes que esse sistema (escravidão) fez crescer artificialmente a mais numerosa é a dos empregados públicos. (...) o funcionalismo é a profissão nobre e a vocação de todos. Tomem-se, ao acaso, vinte ou trinta brasileiros em qualquer lugar onde se reúna a nossa sociedade mais culta: todos eles ou foram ou são, ou hão de ser, empregados públicos; se não eles, seus filhos. (...) Nessas condições oferecem-se ao brasileiro que começa diversos caminhos, os quais conduzem todos ao emprego público. As profissões chamadas independentes, mas que dependem em grande escala do favor da escravidão, como a advocacia, a medicina, a engenharia, têm pontos de contato importantes com o funcionalismo, como sejam os cargos políticos, as academias, as obras públicas. (...) A classe dos que assim vivem com os olhos voltados para a munificência do Governo é extremamente numerosa, e diretamente filha da escravidão, porque ela não consente outra carreira aos brasileiros, havendo abarcado a terra, degradado o trabalho, corrompido o sentido de altivez pessoal em desprezo por quem trabalha em posição inferior a outro, ou não faz trabalhar". Cf. Joaquim Nabuco, *O Abolicionismo*, pp. 178 a 180; vejam-se especialmente os capítulos XIV e XV para a discussão geral dos efeitos da escravidão.

têm que se envolver com os focos dispersos de poder privado, barganha esta a manifestar-se, ainda no período republicano, através do "arranjo coronelista" que tanto tem ocupado os estudiosos brasileiros.

Apreciado o processo em perspectiva, vemos a consolidação e afirmação gradual da aparelhagem do estado dando-se concomitantemente com as transformações em que crescentemente se edifica e afirma a *sociedade* brasileira, a partir das comunidades ou gânglios fracionários originais. Inscrevendo-se, por um lado, entre os agentes desse processo de construção social, a aparelhagem do estado nele se assenta, por outro, encontrando nele as condições de sua expansão. A correspondência que assim se estabelece, em cada fase, entre os dois termos – e que melhor se expressa na visão do estado como componente da própria sociedade, rompendo-se a artificial oposição de dois pólos – permite apreciar tanto o elemento de continuidade quanto o que há de inovação nos eventos que assinalam, ao redor de 1930 e posteriormente, a inauguração e o desenvolvimento da política ideológica no país. Temos aí, de um lado, a elaboração e a colocação em prática, na expressão de Bolivar Lamounier, da "ideologia de estado"[49], a expressar-se no corporativismo como instrumento de assimilação "domesticada" de novas forças sociais ao processo político. De outro lado, contudo, a vigência de tais traços vem a coexistir com a política populista, que, sendo com eles congruente por certo aspecto, por outro engendra a gradual mobilização política e vê paulatinamente o ingrediente de manipulação característico do populismo ceder lugar à ativação contestadora dessas mesmas forças. 1964, nessa perspectiva, surge não como a mera reafirmação de uma tradição política secular ou a reiteração de certo padrão de relacionamento entre "estado" e "sociedade", mas antes como vicissitude do gradual desdobramento, no país, da política ideológica, envolvendo a reação de determinados focos de interesses aos riscos que, a despeito de corporativismo e populismo e através deles, a continuidade do processo de mobilização sociopolítica passa crescentemente a representar.

[49] Bolivar Lamounier, *Ideology and Authoritarian Regime: Theoretical Perspective and a Study of the Brazilian Case*, tese de doutorado, Universidade da Califórnia, Los Angeles, 1974.

O ELEITORADO, OS PARTIDOS E O REGIME AUTORITÁRIO BRASILEIRO[1]

I

A possibilidade de compreender e avaliar a história recente dos partidos políticos no Brasil supõe, naturalmente, a possibilidade de diagnosticar com correção certos aspectos mais fundamentais do processo político vivido pelo país. Contrariamente aos modismos correntes em determinados quadrantes das ciências sociais contemporâneas, receosos de "evolucionismos" ou interpretações "lineares", sou da opinião de que se impõe, na busca de diagnósticos como esse, enfrentar o desafio de se elaborar uma teoria adequada da mudança política na época moderna, para que se possa, assim, eventualmente capturar a lógica em jogo em qualquer processo particular.

Seria obviamente impróprio pretender discutir aqui os muitos problemas envolvidos na formulação de tal teoria, especialmente as dificuldades de ordem epistemológica que surgem na articulação entre a dimensão histórica dos fenômenos sociais e os desígnios "estruturais" e formalizantes contidos em qualquer esforço teórico – dificuldades estas que se colocam de forma particularmente clara quando se trata de uma teoria da mudança[2]. Creio ser indispensável, porém, tratar de explicitar o que entendo corresponder à natureza do regime autoritário brasileiro de 1964, e parece útil, com esse propósito, apresentar sucintamente as grandes linhas de certa reflexão teórica que procurei desenvolver em trabalhos anteriores com respeito ao tema geral da mudança política a partir da crítica à literatura sobre "desenvolvimento político"[3].

A discussão aí empreendida, partindo da análise abstrata dos dilemas envolvidos na ação coletiva e em qualquer forma de organização política, baseia-se nas relações entre "sistemas de interesses" e "sistemas de solidariedade" – tal como estabelecidas por Alessandro Pizzorno em artigo de anos atrás[4] – para chegar à noção de "mercado político" como aquela que permite sintetizar tais relações. Propõem-se, ao cabo, três fases ou estádios analiticamente distinguíveis no processo de desenvolvimento político, denominadas "política pré-ideológica", "política ideológica" e "política pós-ideológica". O critério para a distinção entre tais estádios é o grau de expansão do "mercado político", o qual está condicionado pelo caráter mais ou menos envolvente ou restritivo das formas de solidariedade prevalecentes, que por sua vez condicionam as feições assumidas pela confrontação de interesses no processo político. A análise dos obstáculos à expansão concomitante da solidariedade territorial e do "mercado político" permite incorporar coerentemente os fatores de ordem estrutural, institucional e sócio-psicológica geralmente considerados de maneira fragmentária na literatura dedicada ao tema do desenvolvimento político.

Assim, a expansão da solidariedade territorial e do mercado político numa coletividade – expansão cujo grau máximo corresponderia à condição hipotética descrita como política pós-ideológica, caracterizada pelo livre jogo de interesses individuais – é vista como embaraçada sucessivamente, nas duas outras fases, por obstáculos de natureza estrutural e sociopsicológica típicos de cada fase. A política pré-ideológica ou tradicional se distingue pela proeminência assumida por problemas relativos à emergência e consolidação da aparelhagem estatal enquanto núcleo de poder efetivo e coextensivo, que se refere à capacidade de fazer valer as decisões que dele emanem, à coletividade como um todo, em suas dimensões social e territorial. Os obstáculos que se opõem ao processo correspondente, o qual chamo "institucionalização do poder", referem-se ao substrato material (condicionado por problemas de ordem ecológica e por fatores como a estrutura de comunicações e a intensidade e o caráter das transações econômicas) necessário ao desenvolvimento e à penetração dos instrumentos organizacionais e dos símbolos de toda ordem nos quais se funda a pretensão de determinada aparelhagem governamental de vir a constituir-se em centro de decisões efetivas em todo o âmbito de determinado território.

[1] Trabalho apresentado ao painel "Transformações Sociais no Brasil Pós-64" do Congresso Internacional de Americanistas realizado em Manchester, Inglaterra, em outubro de 1982, e posteriormente publicado em Bernardo Sorj e Maria Hermínia Tavares de Almeida (orgs.), *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.

[2] Ver, a respeito, "Mudança, Racionalidade e Política", capítulo 1 do presente volume.

[3] Ver especialmente "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político" e "Brasil: 'Estado e Sociedade' em Perspectiva", neste volume.

[4] Alessandro Pizzorno, "Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica", *Quaderni di Sociologia*, 15, 3-4, julho-dezembro de 1966.

Um segundo tipo de obstáculos à plena vigência do mercado político refere-se à existência de focos particulares de solidariedade capazes de competir, por sua natureza, com a própria coletividade pela lealdade de seus membros. No contexto representado pela passagem da política tradicional à ideológica, este tipo de obstáculos assume especial relevância, situando o problema da "institucionalização da autoridade" em conexão com a irrupção de demandas de igualdade e com o questionamento concomitante da ordem política erigida no estádio anterior. O substrato para a emergência de tais problemas está dado pelo processo de mobilização social e pelo aparecimento de grupos tais como as classes sociais, enquanto focos de solidariedade universalística, em substituição aos vínculos de natureza pessoal e clientelística típicos da política pré-ideológica. Tais grupos se caracterizam por serem grupos "multifuncionais" de objetivos difusos, que correspondem a subculturas envolventes, distinguindo-se, ademais, pela natureza não voluntária (ou baseada em "adscrição", para recorrer à expressão com frequência utilizada na tradução do termo inglês *ascription*) da participação de seus membros. Um aspecto crucial da dinâmica da expansão do mercado político situado pela emergência do problema da igualdade concomitantemente com a relevância assumida por tais grupos tem a ver precisamente com as pressões no sentido de levar às últimas consequências o processo deflagrado pela mobilização social, em que as relações reguladas por princípios adscritícios são parcialmente substituídas por outras reguladas pelos princípios potencialmente igualitários do mercado.

Na perspectiva propiciada por esse esquema, o ponto de partida para a discussão dos regimes autoritários em geral consiste em concebê-los como vicissitudes da política ideológica. As condições mais favoráveis à ocorrência de regimes autoritários do tipo que tem caracterizado, em tempos recentes, alguns países da América Latina e da Europa meridional encontram-se nas fases intermediárias da política ideológica – mais precisamente, nas circunstâncias que se ajustam à noção de "pretorianismo de massas", de Samuel Huntington[5]. Aí, a emergência dos interesses e dos focos de solidariedade correspondentes à classe trabalhadora e aos "setores populares" em geral vem pôr em xeque os arranjos institucionais antes

[5] Samuel P. Huntington, *Political Order* in *Changing Societies,* New Haven, Yale University Press, 1968, especialmente capítulo 4.

precários que resultam da incorporação prévia das classes médias ao processo político. A marca decisiva da política ideológica como tal sendo o surgimento das classes sociais (e de outros grupos multifuncionais, tais como os grupos ou identidades étnicas) como o foco principal do processo político, o pretorianismo de massas – e o autoritarismo do tipo em questão como resposta a ele – corresponde a um momento ou configuração de traços particular, que diz respeito à mobilização das classes populares. Diversos fatores, entre os quais avulta em importância o grau em que a assimilação prévia das classes médias se tenha consolidado sob a forma de um controle efetivo do processo político por parte delas ou resultado, ao invés disso, em sua inserção insegura numa estrutura sociopolítica em que se preserve o caráter basicamente tradicional e oligárquico, respondem pelas chances de que o processo geral se encaminhe seja no rumo do "tipo ideal" de política ideológica (sob a forma, por exemplo, da política de partidos ideológicos, tal como se encontra na França da IV República ou na Itália da mesma época), seja no do padrão de regimes bonapartistas ou de outros regimes "fortes" controlados pelos militares. Ademais, a alternativa assim expressa pode não ser uma verdadeira alternativa, correspondendo antes a duas etapas distintas, nas quais a política de partidos ideológicos culminaria desenvolvimentos que passariam através do bonapartismo ou do autoritarismo, entre outros "arranjos" possíveis.

Como quer que seja, distintas formas ou variações do próprio autoritarismo irão depender da medida em que o processo de mobilização e ativação política das classes populares tenha podido desdobrar-se anteriormente aos eventos que levem ao efetivo estabelecimento do regime autoritário. Traços de um regime autoritário tais como o fato de depender amplamente da coerção direta ou de poder contar, ao contrário, com a manipulação ideológica e simbólica, bem como muito do que tem a ver com os prospectos de estabilidade e permanência do regime, podem ser referidos ao amadurecimento e à capacidade de afirmação política dos setores populares. Isso pode ser visto como forma diferente de dizer que muito dos prospectos de *institucionalização* que eventualmente se abrem para os regimes autoritários – ou seja, de que estes venham a mostrar-se capazes de se organizarem de maneira a assegurar estabilidade sociopolítica sobre a base de uma "fórmula política" que permaneça autoritária e restritiva no que diz respeito à participação dos setores populares – depende da realização mais ou menos cabal daquilo que a perspectiva marxista tende a

ver como o processo de formação de classe relativamente à classe trabalhadora e, portanto, do conjunto de traços ideológicos, intelectuais e sociopsicológicos (envolvimento e consciência política, informação sobre assuntos de interesse político, capacidade de vincular e estruturar informação sobre questões de natureza heterogênea e de perceber ou estabelecer sua relevância política) que tenderiam a associar-se com o cumprimento daquele processo.

II

O quadro composto pelas principais proposições envolvidas nessa concepção das relações entre mobilização social e formação de classe, de um lado, e a viabilidade, as chances de estabilização e outras características dos regimes autoritários, de outro, tem, como parece claro, uma feição geral bastante ortodoxa e mesmo clássica. Apesar de numerosas polêmicas mais ou menos carregadas de equívocos que se podem encontrar nesse terreno[6] – como, de resto, em tudo o mais nas ciências sociais –, tais proposições se acham pelo menos implícitas, por exemplo, na famosa passagem de Marx sobre os camponeses franceses encontrada em *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte,* a qual pode ser lida como um enunciado da relação entre a mobilização social e a formação de classes sociais efetivas, além de inscrever-se num contexto em que se trata precisamente de explorar a relação entre tais processos e a ocorrência de experimentos autoritários de certo tipo[7]. Parece possível, contudo, avançar além desse ponto se se traduzem aquelas proposições nos termos de alguns instrumentos conceituais contemporâneos e se examina, a partir daí, sua articulação em forma analiticamente mais precisa.

Um modelo conceitual claramente relevante é o modelo da "centralidade" desenvolvido por cientistas políticos americanos para dar conta dos dados sobre a participação política nos Estados Unidos. Tal como

[6] Tenho em mente especialmente certo tipo de crítica dirigido por autores marxistas, particularmente latino-americanos, à chamada teoria da modernização e ao uso feito de conceitos como o de mobilização social. Um exemplo dessa perspectiva pode ser encontrado em Francisco Weffort, O *Populismo na Política Brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, capítulo 6, especialmente pp. 128 e seguintes e 136.

[7] Veja-se, por exemplo, Robert C. Tucker (ed.), *The Marx-Engels Reader,* Nova York, W. N. Norton, 1972, pp. 515-516.

empregada nos estudos americanos, a noção de centralidade da posição social global de um indivíduo é algo complexa, envolvendo uma dimensão "objetiva" e outra "subjetiva". A dimensão objetiva corresponde, de um lado, à posição socioeconômica (a subdimensão "vertical" da centralidade objetiva), bem como, de outro, a coisas tais como experiência urbana e amplitude da rede de interação social (a subdimensão "horizontal"), enquanto a dimensão subjetiva diz respeito a aspectos sociopsicológicos e intelectuais tais como o grau de informação sobre questões políticas e o sentimento – de definição algo imprecisa – de desenvoltura e segurança subjetiva nos contatos sociais[8]. Para nossos propósitos, é importante salientar a maneira pela qual a noção de centralidade se mostra paralela à de mobilização sociopolítica, que também envolve tanto uma dimensão estrutural-ecológica, basicamente referida ao processo de urbanização (com a correspondente intensificação da comunicação social), quanto dimensões de natureza sociopsicológica, intelectual e ideológica, tendo a ver com fenômenos como maior capacidade de "empatia", maior envolvimento sociopolítico geral, maior propensão a atitudes politicamente inconformistas etc. Na verdade, uma das críticas que têm sido dirigidas ao uso feito da noção de mobilização social refere-se à tendência a mesclar, com o emprego de um termo único, dimensões diversas de um processo de grande complexidade, tendência esta que normalmente redunda em se supor que uma direção ou forma *específica* de ativação política (inconformista, "contestadora", "radical") seja a consequência predeterminada das mudanças de tipo estrutural-ecológico que conformam o substrato daquele processo.

De outro lado, como é bem sabido – tendo sido elaborado no notável artigo de Pizzorno acima citado[9] –, o modelo da participação política referido à centralidade pode ser contrastado ao modelo da participação baseado na ideia de consciência de classe. Enquanto o primeiro sustenta que a participação é maior quanto maior o grau de centralidade da posição dos indivíduos, o último propõe que "a participação política é maior quanto maior (mais intensa, mais clara, mais precisa) é a consciência de classe"[10].

[8] A clássica apresentação sintética da teoria da centralidade se encontra em Lester W. Milbrath, *Political Participation*, Chicago, Rand McNally, 1965. Para a definição da dimensão subjetiva do conceito, veja-se p. 111.

[9] Pizzorno, "Introduzione".

[10] *Ibidem*, p. 261.

É de interesse assinalar que, apesar de ambos os modelos destacarem a relação quer da centralidade da posição social ou da consciência de classe com a *intensidade* da participação política, sem nada afirmarem com respeito à *direção* desta última (ou seja, seu caráter "radical" ou "conservador"), eles correspondem de perto a duas maneiras de ver o problema da participação política que são moeda corrente fora do campo das ciências sociais e que se interessam sobretudo precisamente pela direção da participação. Elas poderiam designar-se como o modelo da "participação divergente" e o da "participação convergente". O primeiro corresponderia a uma concepção difundida da política ideológica, na qual partidos e movimentos políticos se distribuiriam claramente ao longo de um eixo esquerda-direita e apelariam a frações ideologicamente orientadas do eleitorado (ou da população em geral) que se ajustariam à estrutura das classes sociais. Já o segundo envolve uma concepção idealizada e conservadora do processo político na qual, à medida que os indivíduos sejam cabalmente mobilizados e venham a se tornar sofisticados e "racionais" na avaliação daquele processo, caberia esperar que eles viessem a se tornar também cada vez mais integrados ao sistema sociopolítico, prontos a apoiarem os "verdadeiros interesses da nação"[11].

Pois bem. Diferentemente do mero contraste entre os modelos da centralidade e da consciência de classe, os padrões e formas de participação política deparados no desenrolar do processo de mobilização parecem exigir, para sua adequada explicação, uma articulação relativamente complexa daqueles dois modelos que: 1) corrobora a relevância explicativa do conceito de mobilização sociopolítica, destacando uma forma específica de associação entre as dimensões estrutural-ecológica e intelectual-psicológica (ideológica) daquele conceito tal como se traduzem em termos das dimensões de "centralidade"; 2) permite ter em conta não apenas a intensidade da participação política, mas também sua direção conformista ou inconformista. Concretamente, a proposição básica é a de que os fatores correspondentes às diferentes dimensões da noção de centralidade exercem um papel causal não apenas diretamente com respeito à participação política (ou especificamente eleitoral), mas também ao condicionarem, em

[11] Ilustração exemplar dessa perspectiva se tem na mensagem dirigida pelo presidente Ernesto Geisel ao Congresso brasileiro em março de 1976, onde a possibilidade da existência de partidos políticos "autênticos" no Brasil é remetida a um momento futuro em que o país venha a ter um eleitorado composto de cidadãos "conscientes, racionais e sociabilizados".

ampla medida, *as probabilidades de que o modelo de consciência de classe possa ele próprio atuar* sobre aquela participação. Vejamos como se pode desdobrar analiticamente essa proposição.

Se tomamos as duas subdimensões "objetivas" da noção de centralidade (a vertical, que diz respeito a posição socioeconômica, e a horizontal, que diz respeito sobretudo a experiência urbana), podemos ver que os limites extremos de posições altamente "periféricas" ou altamente "centrais" correspondem respectivamente aos estratos baixos rurais e aos estratos altos urbanos. Pareceria adequado supor que os representantes dessas posições extremas deveriam situar-se também em pólos opostos no que se refere a opiniões e inclinações políticas, com os últimos exibindo alto grau de conservadorismo e apego ao *status quo* e os primeiros, alto grau de insatisfação frente a um sistema que os marginaliza de diversas maneiras. Sabidamente, porém, tal suposição seria equivocada no que diz respeito aos estratos baixos rurais. Pois, neste caso, a condição objetivamente marginal ou periférica se encontra com frequência associada a uma atitude geral de deferência e a formas de lealdade de tipo clientelístico ou inter-classes, traços estes que favoreceriam antes propensões conformistas. Nas áreas rurais ou semi-rurais, assim, seria de esperar que maiores frequências de inclinações inconformistas viessem a encontrar-se em níveis intermediários da estrutura social, suficientemente favorecidos do ponto de vista socioeconômico para escapar às limitações intelectuais e psicológicas próprias da condição consistentemente marginal ou periférica, mas não a ponto de que os *vested interests* em relação ao sistema existente prevaleçam de vez na determinação de suas opiniões – ou seja, não tanto que estas sejam determinadas por completo em direção conservadora, segundo o modelo da consciência de classe. Tal modelo teria melhores condições de operar nas demais categorias que se podem distinguir, os estratos altos rurais e os diversos níveis da estrutura social urbana. Nestes, teríamos fatores diversos de centralidade objetiva – seja a posição socioeconômica favorável ou os estímulos e a intensidade de comunicação próprios do meio urbano, ou ambos – produzindo resultados em termos de abertura psicológica e acesso a informação que contrastam em graus variados com a contrapartida subjetiva da condição de marginalidade consistente e permitem, na mesma medida, a determinação das opiniões e do comportamento político pela consideração do interesse próprio, isto é, segundo o modelo da consciência de classe. Contudo, a

qualificação contida na expressão "em graus variados" é importante, pois mesmo o ambiente dos maiores centros urbanos (particularmente num contexto de intensa migração rural) não está isento da presença de marginalidade objetiva e subjetiva e de seu séquito de desinformação, deferência e conformismo. Na verdade, um quadro adequado dos processos em jogo revelaria, no ambiente urbano como no rural, um *limiar* de participação social geral e envolvimento intelectual-psicológico aquém do qual teríamos conservadorismo por *falta de atuação* dos mecanismos associados à consciência de classe e além do qual teríamos ou inconformismo ou conservadorismo pela *atuação* desses mecanismos – com a importante reserva adicional quanto à forma incipiente ou rudimentar que tal atuação pode assumir.

Assim, o esquema de interpretação proposto se afasta do modelo da "participação convergente" (com a afinidade deste ao modelo da centralidade) por pretender ler nos dados pertinentes que, à medida que se neutralizem os fatores de marginalidade subjetiva, teremos não a tendência à expressão de valores consensuais, mas antes a expressão de interesses correspondentes às várias posições na estrutura social, ou às várias classes sociais. Mas ele se afasta também do modelo da "participação divergente" e do mero recurso ao modelo da consciência de classe, na medida em que reconhece a existência e o vigor dos fatores de marginalidade subjetiva e de mecanismos que bloqueiam a tomada de consciência do caráter não igualitário da estrutura social, mecanismos estes que atuam segundo os padrões previstos pelo modelo da centralidade.

III

Voltemo-nos agora para o tema dos partidos políticos no Brasil. O período que vai de 1945 a 1964 propicia um contraste com a situação atual ao qual se faz necessário recorrer como ponto de partida, mesmo porque alguns dos tópicos repetidamente presentes no discurso político brasileiro de nossos dias a respeito dos partidos políticos referem-se inicialmente aos partidos que então existiram.

Um desses tópicos, talvez o favorito e certamente o de maior alcance do ponto de vista de uma avaliação como a que aqui se procura fazer, diz respeito ao suposto "amorfismo" que caracterizaria a estrutura partidária

brasileira daquele período. Com efeito, amiúde se sustenta que os partidos então existentes não seriam senão criações artificiais, sem bases sociais autênticas e sem diferenciação ideológica nítida. Tais características seriam a contrapartida ou o reflexo de traços que marcariam o próprio eleitorado, o qual é visto, em geral, como politicamente amorfo e inconsistente, pouco envolvido ou interessado em questões políticas e destituído de verdadeira "consciência política". Em última análise, segundo essa visão, os partidos se distinguiriam apenas pelo grau em que, através de expedientes mais ou menos espúrios, se mostravam capazes de atrair diferentes parcelas daquele eleitorado politicamente alheio e manipulável. Como avaliar tal diagnóstico, e que relevância tem para os problemas de pós-64?

O sistema partidário existente entre 1945 e 1964 chegou a incluir 13 partidos, de importância muito variada na cena política do país. 1945 marca o fim da ditadura de Getúlio Vargas, que exercera o poder supremo desde 1930. Mas é da iniciativa do próprio Vargas que brotam, na transição para a fase democrática da vida brasileira que então se inaugura, dois dos mais importantes partidos do período: o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

No PSD se organizam os interesses que gravitavam em torno da máquina político-administrativa da ditadura varguista. Em especial, ele congrega homens que haviam atuado como interventores de Getúlio Vargas junto ao governo dos estados, bem como – com variações regionais – as lideranças de bases rurais que haviam tradicionalmente ajudado a compor a estrutura clientelística da política brasileira. De orientação conservadora, mas afeito ao jogo do poder, o "pessedismo", que tem seu principal núcleo em Minas Gerais, rapidamente adquire a imagem que viria marcar o político mineiro e, de certa forma, impregnar de maneira negativa a própria ideia de política no Brasil: a do político hábil, pragmático e pouco escrupuloso.

O PTB, por seu turno, organiza-se com o objetivo de atrair as massas trabalhadoras urbanas em expansão, manejando como trunfo a imagem de "pai dos pobres" adquirida por Vargas em conexão com suas iniciativas na área trabalhista, especialmente a legislação do trabalho introduzida como parte da estrutura corporativa montada durante o Estado Novo (1937-45). Essa estrutura se mantém intacta posteriormente, atrelando os sindicatos de trabalhadores ao Ministério do Trabalho e compondo com os quadros

petebistas as alavancas de controle político do movimento trabalhista por Getúlio Vargas e figuras a ele ligadas – especialmente João Goulart, político gaúcho que se afirma no cenário político nacional como ministro do Trabalho de Vargas no mandato presidencial que este obtém nas urnas em 1950. Em termos gerais, o período que vai de 1945 a 1964 pode ser descrito como correspondendo ao controle do processo político brasileiro pela coalizão formada por PSD e PTB.

O principal partido a opor-se a tal coalizão é a União Democrática Nacional (UDN), que se estabelece em torno dos líderes da oposição liberal ao regime varguista ao final do período ditatorial. Atraindo empresários, profissionais liberais e classes médias urbanas, a UDN exerce no período um papel marcado por grande ambiguidade: sendo originária e retoricamente liberal e representando o porta-voz de estridente oposição moralista ao condomínio PSD-PTB, não deixou, porém, de favorecer e estimular a intervenção dos militares no processo político sempre que tal intervenção pareceu servir aos interesses do partido, e próceres udenistas vieram a ser alguns dos nomes civis mais expressivos a integrarem o governo surgido do movimento político-militar de 1964.

Dentre vários outros partidos ou movimentos de expressão meramente regional, merece destaque o Partido Social Progressista (PSP), controlado por Adhemar de Barros e de significativa presença em São Paulo, o principal estado da Federação. Singulariza-se o PSP por combinar um apelo marcadamente populista com a montagem de eficiente máquina eleitoral baseada na manipulação de prebendas facultada pelo acesso ao poder estadual. O populismo paulista tem, porém, no período, outra vertente de muito maiores consequências para o jogo político nacional, a saber, o movimento constituído ao redor de Jânio Quadros. Ascendendo meteoricamente, em larga medida à margem da estrutura partidária, desde sua eleição para a Câmara Municipal de São Paulo, Quadros viria a alcançar a Presidência da República e a ter participação importante nos eventos que culminaram no levante militar de 1964. Seu apelo político baseava-se numa imagem de autenticidade popular de cunho apolítico ou mesmo antipolítico, bem como numa veemente mensagem de moralização político-administrativa.

Precisamente o êxito das lideranças e movimentos populistas, bem como o da própria coalizão PSD-PTB (a expressar, de certa forma, o

acoplamento entre massas supostamente manipuláveis e elites que lhes são heterogêneas por sua origem social, acoplamento este que caracterizaria o populismo latino-americano em geral), serve como ponto focal das denúncias de amorfismo e inconsistência acima mencionadas com respeito ao eleitorado e aos partidos. Seja qual for a parcela de verdade contida em tais denúncias, que poderemos apreciar melhor adiante, cumpre assinalar a existência, já no período examinado, de indícios que se contrapunham com nitidez a elas. Assim, há, por um lado, evidências que mostram, durante o curto período em que o Partido Comunista Brasileiro pôde atuar legalmente e participar abertamente do processo eleitoral (até 1947), a nascente "ideologização" das camadas populares do eleitorado brasileiro em seus setores "de ponta". Dados analisados por Azis Simão relativamente ao comportamento eleitoral dos trabalhadores da cidade de São Paulo nas eleições de 1947 para a Assembleia Legislativa paulista revelam que, enquanto o PCB e o PTB obtinham conjuntamente uma ampla proporção do voto trabalhador, o PCB tinha claramente a preferência dos trabalhadores *industriais*: ele recebia proporção muito maior dos votos apurados nos distritos eleitorais que incluíam maiores porcentagens de trabalhadores industriais e que se localizavam nas regiões da cidade que haviam sofrido maior penetração industrial, exibindo, em muitos casos, uma tradição industrial proveniente de finais do século passado[12].

Mas também com respeito ao PTB, apesar de sua inspiração varguista e dos desígnios de manipulação normalmente imputados a suas lideranças, podemos encontrar indícios que vão em direção diferente. Assim, o partido cresce consistentemente em sua penetração durante o período considerado, evidenciando que sua mensagem – ou pelo menos sua imagem – encontra certo tipo de ressonância no eleitorado que não se poderia descartar sem mais. Além disso, como mostraram análises como as de Gláucio Soares e Antônio Octávio Cintra, os correlatos dessa penetração – em termos tanto dos estratos sociais em que ela ocorre diferencialmente quanto das percepções e opiniões políticas – estão longe de ajustar-se ao que se presumiria com base na tese do "amorfismo", ainda que comportem ambiguidades[13]. Na verdade, a apreciação global que cabe extrair dos dados

[12] Aziz Simão, "O Voto Operário em São Paulo", em *Anais do I Congresso Brasileiro de Sociologia,* São Paulo, Sociedade Brasileira de Sociologia, 1955.

[13] Vejam-se, por exemplo, Gláucio Ary Dillon Soares, "The Policial Sociology of Uneven Development in Brazil", em Irving L. Horowitz (ed.), *Revolution in Brazil,* Nova York, E. P,

pertinentes é congruente com a tese de Celso Furtado a respeito da "dialética do populismo", segundo a qual os mecanismos acionados com intuitos manipuladores pelas lideranças populistas terminam por configurar-se, em medida significativa, em fatores de real mobilização política dos setores populares[14]. E não é outra a razão de que, realizado o movimento político-militar de 1964 como reação às ameaças percebidas num quadro em que avulta precisamente aquela mobilização, o regime autoritário tenha pouco depois julgado conveniente extinguir pela força os partidos então existentes, buscando substituí-los por uma estrutura partidária mais apta a servir aos seus propósitos.

IV

Essa extinção se dá em 1965, com o Ato Institucional nº. 2. Sua razão imediata foi a vitória obtida, naquele ano, por candidatos do PSD para o governo dos importantes estados de Minas Gerais e da Guanabara. Por meio dos dispositivos legais então implantados, o governo impôs ao país o bipartidarismo, congregando na Aliança Renovadora Nacional (ARENA) as forças de apoio político-parlamentar ao regime e forçando, pelo rigor das exigências para a constituição de novos partidos, os políticos oposicionistas que haviam sobrevivido aos expurgos e cassações a se agruparem num único partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Cabe indagar das razões dessa opção pelo bipartidarismo. Elas certamente incluem a visão idealizada do bipartidarismo existente em alguns dos países ocidentais mais avançados economicamente, visão esta que pode ser considerada como integrando o ideário liberal-democrático a que os mentores do regime de pós-64 jamais chegaram a renunciar abertamente – e que aparentemente impediu a opção por um sistema unipartidário, cuja imposição teria então sido possível. Por outro lado, tal como realizada, a imposição de um bipartidarismo formal, se salvava as aparências quanto ao ideário liberal verbalmente professado pelo regime, parecia ter condições de redundar num unipartidarismo de fato. Expurgadas

Dutton, 1964; e Antônio Octávio Cintra, "Partidos Políticos em Belo Horizonte: Um Estudo do Eleitorado", *Dados,* no. 5, 1968.

[14] Veja-se Celso Furtado, *Dialética do Desenvolvimento,* Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964, pp. 83-85.

as hostes oposicionistas das lideranças mais aguerridas e eleitoralmente vigorosas do populismo anterior; obtida a coesão do dispositivo político-partidário governamental através da atuação conjugada do estabelecimento de linhas nítidas de separação entre os "pró" e os "contra", da manipulação da máquina do governo e do recurso a instrumentos de pressão ou coerção aberta; empreendido, através de campanhas e iniciativas de diversos tipos (incluindo a introdução do ensino de "educação moral e cívica" em todos os níveis do sistema educacional), o esclarecimento público contra a corrupção e os artifícios demoníacos de movimentos e figuras de inspiração alheia à "índole do povo brasileiro"; as condições pareciam criadas para que o regime viesse a contar, a curto prazo e de maneira estável, com os frutos eleitorais de políticas desenvolvidas com seriedade e eficiência nos diversos campos de atuação governamental. E os votos dados ao partido do governo num quadro de disputa bipartidária seriam fator importante de legitimação, mesmo – e talvez sobretudo – no cenário internacional.

Como quer que seja, a implantação do bipartidarismo revelou-se, *a posteriori*, uma decisão de importantes consequências para a dinâmica do regime, embora certamente não as consequências previstas por ele. Ela redundou, com efeito, numa simplificação drástica do universo defrontado pelo eleitor e de suas opções ao tomar a decisão eleitoral. Do ponto de vista da consciência política dos estratos populares, tal simplificação se superpôs "convenientemente" ao simplismo das percepções e opiniões políticas – com a consequência de que, passado o momento inicial de perturbação e surgindo as oportunidades para que o partido de oposição pudesse dirigir ao eleitorado uma mensagem aguerrida, projetando certa imagem de tonalidades populares, viesse ele a capitalizar eleitoralmente as mesmas tendências que haviam anteriormente produzido o populismo. Facilitada pelo quadro político-partidário bipolar, que passou a fornecer claro molde institucional para contraposições simples corno as que se dão na consciência popular entre categorias tais como "ricos" e "pobres", "povo" e "governo"[15], tal retomada das tendências anteriores se deu em 1974, quando o MDB catalisou pela primeira vez as preferências populares e obteve inequívoca vitória nas eleições para o Senado. Abre-se, a partir daí, nova

[15] Veja-se Fábio W. Reis, "As Eleições em Minas Gerais", em Bolivar Lamounier e Fernando H. Cardoso (orgs.), *Os Partidos e as Eleições no Brasil,* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, para apresentação de material empírico pertinente.

fase nas manobras institucionais do regime, que buscam agora neutralizar o potencial de mobilização do voto popular com que o MDB passa a contar sobretudo nos centros urbanos, culminando na liquidação forçosa do bipartidarismo e na restauração de uma estrutura multipartidária por meio de poderosos incentivos legais e políticos.

Do ponto de vista analítico, a imposição do bipartidarismo representou, como os resultados sucintamente descritos sugerem, um experimento de grande interesse, no qual a própria simplificação artificial das opções permite a cristalização mais clara de certas tendências básicas. Essa cristalização, por outro lado, se dá de maneira a desmentir a tese do "amorfismo" do eleitorado, apesar dos matizes cuja consideração os dados disponíveis a respeito impõem. Examinaremos resumidamente, a seguir, algumas conclusões das análises de tais dados, destacando a "morfologia" do apoio partidário tal como pode ser traçada em termos das dimensões básicas envolvidas na noção de centralidade anteriormente discutida e alguns aspectos político-ideológicos subjacentes à identificação partidária e a sua diferenciação nas diversas camadas socioeconômicas. As proposições a serem apresentadas referem-se a dados coletados através de *surveys* executados em quatro cidades por ocasião das eleições de 1976[16].

O Quadro 1 procura dispor graficamente a maneira pela qual a identificação com um ou outro dos partidos existentes em 1976 se distribui

[16] A análise detida do material correspondente pode ser encontrada em Fábio W. Reis (organizador), *Os Partidos e o Regime: A Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro,* São Paulo, Símbolo, 1978, que foi o primeiro resultado de pesquisa realizada por ocasião das eleições municipais de 1976 nos municípios de Juiz de Fora, MG; Presidente Prudente, SP; Niterói, RJ; e Caxias do Sul, RS. A pesquisa, executada em colaboração entre o Departamento de Ciência Política da UFMG, o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e o Departamento de Ciências Sociais da UFRGS, foi coordenada conjuntamente por Bolivar Lamounier, Olavo Brasil de Lima Júnior, Hélgio Trindade e Fábio W. Reis. Parte do texto que se segue é uma adaptação de minhas contribuições a esse volume: "Classe Social e Opção Partidária: As Eleições de 1976 em Juiz de Fora" e "Conclusão: Em Busca da Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro". Além desses capítulos, o volume contém ainda os seguintes trabalhos, aos quais se referem todas as menções aos co-autores a serem encontradas adiante: Bolivar Lamounier, "Presidente Prudente: O Crescimento da Oposição num Reduto Arenista"; Olavo Brasil de Lima Júnior, "Articulação de Interesses, Posição Socioeconômica e Ideologia: As Eleições de 1976 em Niterói"; Hélgio Trindade, "A Polarização Eleitoral numa Comunidade Agro-Industria1 Moderna"; e Judson de Cew, "A Decisão Eleitoral em Caxias do Sul".

pela estrutura social. Comecemos pelos limites inferiores do sistema que o esquema sugere, ou seja, aqueles que têm a ver com a fronteira mesma entre a exclusão total e algum grau de participação. O zero absoluto corresponde aqui à condição de cidadania de segunda classe em que as pessoas se vêem privadas do próprio direito formal ao voto. A proibição legal do voto dos analfabetos, até há pouco existente no Brasil, colocava-os obviamente nessa condição. Assinale-se, porém, que a exclusão se manifesta em formas que vão além da privação da possibilidade de votar: os dados mostram que mesmo a identificação *subjetiva* com qualquer dos partidos (a simples preferência por qualquer deles) declina de maneira desproporcional entre os analfabetos. Mas é de interesse igualmente ressaltar que os analfabetos não são os únicos nessa categoria. O complexo de fatores que compõem a condição marginal contém outros mecanismos pelos quais novos contingentes das camadas socioeconômicas inferiores da população são excluídos do sufrágio, tais como as dificuldades de qualquer ordem para manter regularizada a documentação exigida do votante, que tendem a incidir diferencialmente nos diversos estratos socioeconômicos, mais marcadamente nos estratos mais baixos. Por outro lado, congruentemente com a visão de que temos maior marginalidade no pólo rural da dicotomia rural-urbano, os dados mostram que, dentre as quatro cidades estudadas, o efeito conjunto de analfabetismo e exigências burocráticas quanto a excluir da participação eleitoral é maior em Presidente Prudente, que melhor corresponde ao pólo rural e onde a proporção dos que não votam por qualquer razão alcança 31 por cento da amostra.

Se vamos além e buscamos avaliar as consequências da condição periférica ou marginal do ponto de vista do conteúdo da participação, ou de como afeta o apoio a cada um dos partidos, a primeira indagação se refere aos efeitos, nesse sentido, da própria exclusão formal do direito de voto. Alguns dados de Juiz de Fora são especialmente elucidativos a respeito. Tomando a renda familiar em categorias que se dispersam desde aqueles que contam com um salário mínimo ou menos por mês até os que contam com mais de 20 salários mínimos, vê-se que as frequências dos que deixam de votar por qualquer razão diminuem quase linearmente desde nada menos de 34 por cento entre os primeiros a 11 por cento entre os últimos. Isso contrasta agudamente com a variação dos votos dados à ARENA, que crescem de 29 a 54 por cento entre as mesmas categorias, enquanto os votos dados ao MDB permanecem praticamente constantes ao redor da proporção

média de 28 por cento. Tal padrão indica de maneira muito clara que a perda do sufrágio se daria sobretudo em detrimento do MDB, excluindo da participação contingentes significativos de eleitores potenciais daquele partido.

Mas as coisas são mais complexas. Pois, além da exclusão formal do direito de voto, os traços intelectuais e psicológicos que se associam à posição periférica de setores dos estratos baixos tendem com frequência, na verdade, a resultar em maior incidência de preferência pela ARENA. Começando pelo lado rural ou semi-rural das cidades estudadas, isso se verifica em Presidente Prudente, como destaca Bolivar Lamounier, entre as camadas *muito* baixas do eleitorado, quer se trate de analfabetos, daqueles que se situam em posição especialmente desvantajosa do ponto de vista ocupacional ou dos que declaram não contar

Quadro 1

DIMENSÕES DE "CENTRALIDADE" E DISPOSIÇÕES POLITICO-ELEITORAIS NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS DE 1976 (DADOS DE *SURVEYS* EXECUTADOS NOS ESTADOS DE MINAS GERAIS, SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO E RIO GRANDE DO SUL)

	MEIO RURAL	**MEIO URBANO**
POSIÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA ALTA	**- *Atuação do modelo de consciência de classe:* envolvimento e conservadorismo; arenismo alto**	**- *Atuação do modelo de consciência de classe:* conservadorismo e arenismo altos; alta estruturação ideológica** **- Minorias emedebistas liberais; alta estruturação ideológica**
	- Redução da marginalidade subjetiva, incongruência educação/ renda, presença de algum incoformismo; redução dos níveis de arenismo, núcleos emedebistas entre "segmentos ilustrados" da classe média (B. Lamounier)	**- Minorias universitárias independentes ou emedebistas; alta estruturação ideológica** **- Setores médios educados: indeterminação: carreira pessoal ou inconformismo, arenismo ou emedebismo**
Limiar de participação	**- Marginalidade subjetiva, alheamento, desinformação; deferência e conservadorismo; arenismo alto**	**- Setores populares, *atuação do modelo de consciência de classe* emedebismo alto; estruturação ideológica reduzida**
POSIÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA BAIXA		**- Áreas especiais dos setores populares: marginalidade subjetiva, desinformação e deferência; ocasionalmente arenismo alto**

⇧ CENTRALIDADE CRESCENTE

CENTRALIDADE CRESCENTE ⇨

Parece desnecessário insistir na ligação de tal incremento de "arenismo" nos níveis mais baixos com a carência de informação e o distanciamento psicológico face ao mundo político que diversos aspectos dos dados em questão revelam existir no extremo inferior da estrutura

social. Assim, a análise dos dados de Juiz de Fora revela a maneira pela qual a falta de informação condiciona, nos estratos mais baixos da população, a ocorrência bastante frequente (muito mais frequente do que as que se observam à medida que se sobe nos níveis de renda) de uma imagem positiva da ARENA como sendo a favor do voto direto para a escolha do presidente da República e demais autoridades executivas. Contudo, os dados de Niterói comprovam inequivocamente a ligação mencionada, pois mostram que a proporção de "arenistas" entre os eleitores de baixo nível educacional é tanto maior quanto maior o *desinteresse* pela política, enquanto precisamente o oposto se dá entre os "arenistas" de nível educacional alto. À parte o alheamento e o erro puro e simples das informações de que dispõem os setores em questão sobre os partidos, é bastante claro que a explicação para o padrão observado se encontra na atitude de deferência que ajuda a compor a síndrome da marginalidade subjetiva. Nessa perspectiva, o fato mesmo de que se tenha alto "arenismo" nos níveis socioeconômicos mais altos se torna um fator favorável ao seu aparecimento também em certas áreas dos extremos inferiores.

Se deixamos a zona de fronteira entre participação e exclusão em que nos movemos até aqui, o aspecto a assinalar inicialmente se refere a posições que, na escala bidimensional de centralidade objetiva, podem ser vistas como um patamar relativamente incipiente de participação e envolvimento, mas ainda assim suficientemente distante da condição de marginalidade subjetiva para ocasionar o surgimento de certo grau de inconformismo. Refiro-me aos estratos intermediários do setor rural ou semi-rural do sistema, que se ilustram com o que Bolivar Lamounier designa como os "segmentos ilustrados" da classe média de Presidente Prudente, onde parecem concentrar-se os núcleos de penetração do MDB no ambiente maciçamente pró-Arena daquela cidade. Os dados analisados por Lamounier indicam que esses redutos oposicionistas minoritários correspondem sobretudo a situações caracterizadas por certa incongruência entre o nível de escolaridade relativamente alto com que contam as pessoas e sua condição econômica, particularmente seu nível de renda, comparativamente insatisfatório. Por outro lado, Lamounier sugere que o padrão de distribuição social das preferências partidárias deparado em Presidente Prudente, com a penetração intersticial do MDB nessas posições da estrutura social, seria próprio das condições que caracterizam, de maneira mais geral, o que ele chama de "metrópoles periféricas", entre as

quais se poderia incluir mesmo uma grande cidade como Salvador, capital do Estado da Bahia. Apreciada à luz do uso aqui feito das noções de "central" e "periférico", essa sugestão acena com a possibilidade de se complicar a dimensão "horizontal" do esquema proposto, que passaria a incluir mais que a mera oposição entre rural (ou semi-rural) e urbano.

O ponto seguinte a destacar diz respeito às variadas situações em que se daria a atuação do modelo da consciência de classe. Naturalmente, a pretensão de apreender a consciência de classe por meio de dados como os de que aqui se trata defronta de imediato o velho problema da oposição entre as classes como grupos sociais efetivos e os estratos que se podem distinguir ao se submeterem dimensões variadas (escolaridade, renda familiar) a cortes mais ou menos arbitrários. Cabe fazer, entretanto, duas ponderações. Em primeiro lugar, a questão de saber até que ponto existe a possibilidade de se falar de classes sociais efetivas a respeito de certas categorias que se podem distinguir na estrutura social brasileira é precisamente uma das questões *substantivas* de interesse a que se dirigem estudos como os que procuram relacionar o processo eleitoral-partidário e o regime autoritário, seu significado e suas perspectivas. Em segundo lugar, sem negar a importância da questão metodológica mas sem pretender dirigir-se a ela, a suposição a que aqui se recorre é apenas a de que a forma (ou a direção) de certas relações básicas, como as que se dão entre a identificação partidária e "posições sociais" mais ou menos arbitrariamente distinguidas, ganha significado e coerência se tais posições são vistas como a tradução ou a expressão, embora defeituosa e longínqua, de classes sociais subjacentes.

Se isso é aceitável, a primeira observação de cunho substantivo que cabe fazer reitera, por um aspecto, o que se acaba de dizer: nas diversas posições da estrutura social em que se pretende encontrar a atuação do modelo de consciência de classe (setor rural alto, setores urbanos baixo e alto), tal pretensão se dirige especificamente à *forma* das relações deparadas entre posição social e opção partidária. Assim, é possível apontar alto "arenismo" nos estratos altos da população de Presidente Prudente. Igualmente, nas demais cidades se pode observar clara correlação positiva (se se prescinde por um momento de algumas complicações a respeito da variável educação, a serem mencionadas adiante) das preferências "arenistas" com indicadores de posição social tais como renda, ocupação e identificação subjetiva com determinada "classe", correlação esta que

expressa o predomínio do MDB nos estratos baixos e da ARENA nos estratos altos.

Indo além da forma assim exibida pelas relações, porém, não se pretende que os dados permitam dizer que as variações na opção partidária segundo as posições sociais podem ser sempre postas em correspondência com conteúdos ideológicos que manifestem o tipo de afinidade com cada posição particular que se esperaria da afirmação plena do modelo de consciência de classe. Ao contrário, o esquema geral de interpretação aqui utilizado, baseado na combinação do modelo da centralidade com o modelo da consciência de classe, pretende propor que os mecanismos associados à centralidade objetiva e subjetiva condicionam não somente a possibilidade de que atue ou não o modelo de consciência de classe (como no que se refere aos fatores que bloqueiam a manifestação desta na condição propriamente marginal), mas também o grau em que atuará nos casos em que efetivamente atue. Por outras palavras, mesmo ultrapassado o limiar que separa a participação da exclusão "absoluta" (isto é, uma vez que se tenha deixado a condição de marginalidade total e penetrado, em alguma medida, o universo sociopolítico que conta), os fatores de centralidade continuam a "corrigir" – ou a "entortar", se se preferir – a operação do modelo de consciência de classe. Assim, nas condições brasileiras, mais central a posição global (ou seja, mais urbana, mais alta), maior a possibilidade de "intensidade" e "clareza" da consciência de classe – e, para os setores populares, a vigência plena do modelo de consciência de classe dependeria da eliminação dos resíduos de marginalidade subjetiva (acentuada precariedade do acesso à educação, hábitos de deferência, privatismo etc.) que acompanham sua condição objetiva.

Tal proposição se corrobora de maneira muito clara nos graus variados de estruturação ideológica que os dados revelam existir junto a diferentes categorias da população das cidades estudadas. Assim, se se toma a dimensão "vertical" da centralidade, correspondente à posição socioeconômica, tanto no pólo mais urbano como no mais rural do conjunto de cidades se pode observar muito maior estruturação ideológica nas camadas altas do que nas camadas baixas da população. As primeiras exibem não apenas maior propensão a estarem conscientes e informadas das questões que agitam a cena política, mas também a adotarem posições em princípio coerentes sobre as diversas questões. Além disso, elas dão tradução mais "adequada" a tais posições no que se refere à identificação ou

preferência partidária – ou seja, os mais "inconformistas" tendem em maior medida a apoiar o MDB nas camadas altas (ainda que sejam aí minoritários) do que nas camadas baixas, o mesmo se dando com o apoio à ARENA por parte dos mais "conformistas". Por outro lado, se se toma a dimensão "horizontal" da centralidade, indícios bastante claros sugerem a operação de um padrão geral análogo, a evidenciar, independentemente da posição socioeconômica, maior estruturação do universo político-ideológico no pólo urbano do que no pólo rural.

Ressalte-se que tal padrão geral, em atuação tanto no plano horizontal quanto no vertical, dá-se não obstante o fato de que seja possível observar igualmente nos dados indícios de que a *natureza* específica das questões de que se trate tem, por si mesma, consequências para a opção por um partido ou outro. Assim, nos estratos socioeconômicos mais baixos, certas questões mais "próximas", ou que parecem afetar mais diretamente as condições da vida cotidiana das pessoas, parecem também ligar-se mais claramente à opção partidária do que as "remotas" questões de natureza político-institucional (ou seja, aquelas que têm a ver sobretudo com a própria natureza autoritária da vida política brasileira da atualidade, incluindo itens como o controle militar do processo político, os instrumentos excepcionais e arbitrários em poder do Executivo, as restrições impostas às campanhas eleitorais etc.). Para ilustrar, isso se pode constatar em especial com respeito a um item aparentemente de alta sensibilidade para a consciência popular: o da avaliação das condições da assistência médica acessível localmente, o qual mostra forte relação com a opção partidária, *nos estratos populares,* no sentido que se esperaria, ou seja, avaliações negativas se associam com a opção pelo MDB e avaliações positivas com a opção pela ARENA. Constatações desse tipo apontam, naturalmente, para a existência de formas diferenciais de se processar a estruturação do universo sociopolítico nas diferentes classes ou camadas da população, bem como nos contextos sociais diversos representados por ambientes rurais ou urbanos. Mas, obviamente, este é um dos aspectos ou dimensões da questão geral de que aqui se trata, e tais formas diferenciais de estruturação ideológica se vinculam com o problema do "grau", "intensidade" e "clareza" – para tomar ainda uma vez as expressões de Pizzorno – da consciência de classe. Por outras palavras, a consciência de classe irá crescer precisamente em função da medida em que exista a capacidade de integrar a percepção ou definição das questões de natureza diversa e a

posição assumida com respeito a cada uma, de sorte que se possa chegar a uma visão dos interesses gerais da classe que não apenas leve a que se *tenha* opinião quanto às questões de diferentes tipos ou níveis, mas também oriente e permita fundar coerentemente tais opiniões. Ora, os dados revelam que essa capacidade existe em maior grau, em geral, nas posições mais altas e "centrais".

Concluamos esta apresentação sumária das constatações das análises em questão com breve referência às categorias mencionadas no Quadro 1 como contando com alta escolaridade, seja os "setores médios educados" ou as "minorias universitárias". Com efeito, a consideração do grau de educação formal dos eleitores, sobretudo em conjugação com as faixas de idade, permite apreciar interstícios especiais que se compõem na estrutura social. Naturalmente, a educação se encontra correlacionada com variáveis como renda familiar, e o nível educacional pode ser tomado como indicador de posição social geral. Apesar disso, seus efeitos tendem a ser peculiares por diversas razões, tais como: 1) a educação formal traduz-se imediatamente em graus diversos de sofisticação intelectual, de relevância direta para as opiniões e atitudes políticas; 2) ela se articula de maneira relativamente complexa com as aspirações quanto a condições gerais de vida e com a avaliação do êxito na realização de tais aspirações, articulação esta que é condicionada pela idade dos eleitores; 3) sobretudo no nível universitário, a experiência educacional tende a corresponder à exposição direta a um ambiente singularmente sensível politicamente, a qual tende a dar-se também em determinada faixa de idade. Como quer que seja, os dados aqui considerados indicam que o impacto específico do nível educacional sobre o grau de conformismo ou inconformismo político assume formas algo sinuosas e instáveis. Na atualidade, contudo, parece predominar a tendência de que a educação opere como fator de conformismo político e de apoio ao partido do governo, tendência esta que, com exceção do setor universitário, se afirma de maneira especialmente marcada entre os jovens. Isso representa, por ambos os aspectos, a inversão de tendências observadas no passado, e parece dever interpretar-se sobretudo como consequência de expectativas ocupacionais mais favoráveis para os setores educados da população criadas pela expansão econômica que o regime autoritário se mostrou capaz de assegurar por algum tempo. Assim, feitas as devidas e importantes reservas quanto à parcela da juventude diretamente envolvida no clima político das universidades, o

empenho politicamente desmobilizador que caracteriza o regime vigente parece ter tido razoável êxito junto aos jovens educados, substituindo, ao que tudo indica, cogitações sociais e políticas por preocupações de carreira pessoal em muitos deles[17].

V

Os padrões examinados, ajustando-se com clareza, por um lado, às proposições acima formuladas sobre a articulação entre os modelos da centralidade e da consciência de classe, mostram-se, por outro lado, grandemente relevantes do ponto de vista das condições gerais dos regimes autoritários e das feições por eles assumidas. Eles exibem, em primeiro lugar, algumas das ameaças inerentes à política ideológica perante as quais os regimes autoritários representam, do ponto de vista das forças conservadoras, uma reação que cabe ver como mais ou menos "oportuna" – ameaças a serem encontradas sobretudo nas formas emergentes de consciência de classe que marcam as disposições e o comportamento político dos estratos trabalhadores da população dos centros urbanos. Além disso, contudo, eles exibem igualmente, ao lado das fontes "naturais" de apoio de que tais regimes dispõem nas classes médias e altas, as fontes potenciais de apoio com que podem contar – por meio de algum tipo de manipulação ideológica ou de vínculos clientelísticos – entre as camadas mais baixas e mais estritamente "marginais" dos setores populares, tanto no campo quanto nas cidades. Ademais desse fator, que aponta nitidamente para mecanismos de deferência social, é importante salientar, entretanto, no que se refere ao Brasil, o caráter emergente e altamente limitado da operação do modelo de consciência de classe mesmo junto à "vanguarda" urbana dos estratos populares. Os dados acima considerados mostram com clareza que mesmo os membros dessa "vanguarda" apresentam um grau grandemente precário de estruturação ideológica em sua percepção do universo sociopolítico. Tal estado de coisas provavelmente é o que responde pela ocorrência aparente de formas pouco plausíveis de se relacionarem os propósitos e os efeitos reais de certas políticas perseguidas pelo regime autoritário brasileiro: de fato, há indícios de que o regime

[17] Alguns dos dados contrastantes a respeito do papel político da escolaridade são examinados em Fábio W. Reis, "Classe Social e Opção Partidária".

desfrutou de maior aquiescência, pelo menos de natureza passiva, enquanto afirmou de maneira *self-righteous* sua face mais dura do que quando começou a manifestar preocupação – em decorrência de problemas ligados à coesão interna do sistema de poder que não podemos examinar aqui – com temas tais como abertura política e redistribuição econômica.

Ao fim e ao cabo, a realidade no que diz respeito às percepções e disposições populares parece consistir numa condição ambígua em que, embora o inconformismo seja real, de caráter consistente (ainda que sobre a base de contraposições antes simplórias, como a que se estabelece entre "ricos" e "pobres", anteriormente mencionada) e persistente o bastante no longo prazo de sorte a tornar o populismo uma fatalidade se alguma forma de abertura política consequente vier efetivamente a ocorrer, ele é também de natureza desinformada e não ideológica – e as inclinações oposicionistas da maioria parecem destituídas de conteúdo em termos de questões específicas de qualquer natureza, bem como da percepção de praticamente qualquer articulação entre questões políticas diversas. Isso redunda, naturalmente, em que com frequência inexiste a percepção da relevância política de qualquer questão – ou, do ângulo oposto, da relevância da política para as condições da vida cotidiana.

No momento, como se indicou acima, o governo brasileiro se empenha em restaurar uma estrutura multipartidária capaz de lhe permitir manter o controle do processo eleitoral na complicada dinâmica em que se desdobra o regime autoritário. Toda uma complexa estratégia, envolvendo mesmo a reabsorção de lideranças do período populista proscritas em 1964, foi posta em prática com o objetivo de romper a unidade oposicionista do antigo MDB e garantir simultaneamente a viabilidade da linha partidária de apoio ao regime no Legislativo e fora dele. Embora bem sucedida em ampla medida, essa estratégia sofreu tropeços importantes, destacando-se o surgimento não previsto do Partido dos Trabalhadores em torno de novas lideranças sindicais paulistas e a recente reincorporação ao partido sucessor do MDB (o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB) do Partido Popular (PP), que congregou fugazmente setores liberais e que os mentores do regime e da reformulação partidária esperaram viesse a representar um partido de centro e um setor oposicionista confiável, com que o governo pudesse vir a negociar e a compor-se. A situação atual é de grande fluidez, a qual é agravada pelo caráter de reação espasmódica aos eventos que marca muitas das medidas adotadas pelo regime, e pode evoluir

em direções diversas a partir das importantes eleições (para cargos que vão desde governadores de Estados e senadores até vereadores) previstas para novembro de 1982.

Como quer que seja, parece claro que indagações como as suscitadas acima têm consequências importantes para os prospectos defrontados pelos regimes autoritários de virem a ser capazes de legitimar-se e dar solução ao problema de sua eventual estabilização ou institucionalização. Seria certamente instrutivo, por exemplo, comparar, à luz de tais indagações, as vicissitudes da política autoritária em países como o Brasil e a Argentina, que, do ponto de vista global, apresentam importantes diferenças quanto à mobilização e à ativação políticas dos setores populares[18]. Além disso, uma aproximação interessante pode também realizar-se entre o problema da mobilização dos setores populares ou da classe trabalhadora em países como Brasil e Argentina (e talvez Espanha e Grécia, por exemplo), de um lado, e, de outro, os problemas da formação de identidades coletivas e de ativação política de categorias tais como negros, trabalhadores estrangeiros, mulheres, jovens e outras nos países desenvolvidos da Europa ocidental e nos Estados Unidos. Tratando-se de problemas que surgem em sociedades dotadas de estruturas políticas institucionalizadas e estáveis, estes últimos propiciam interessante corroboração da ideia de que a política ideológica envolve a tendência inerente à expansão do âmbito de interesses cuja realização é buscada através da operação do aparato institucional da sociedade. Ou, se posso recorrer ao vocabulário introduzido no início, eles corroboram a proposição de que, em qualquer momento determinado do desdobramento da política ideológica, o aparato institucional tenderá a mostrar-se como poder institucionalizado antes que como autoridade

[18] Isso transparece com muita clareza, por exemplo, se se comparam os dados argentinos de um *survey* realizado em 1965 (apresentados em Jeane Kirkpatrick, *Leader and Vanguard in Mass Society*, Cambridge, MIT Press, 1971, p. 159) com os dados de um *survey* sobre "Representação e Desenvolvimento no Brasil" executado em 1973 por Philip Converse, Peter McDonough e Amaury de Souza junto à população do "núcleo" socioeconomicamente mais desenvolvido do Brasil (os quais foram gentilmente postos à minha disposição para uma análise preliminar que pode ser encontrada em Fábio W. Reis, *Political Development and Social Class*, tese de doutorado, Harvard University, 1974, capítulos VI e VII). Pode-se ver, por exemplo, que as pessoas de "classe baixa" do estudo de Kirkpatrick revelam muito maior sensibilidade para com a importância do governo nacional para sua vida cotidiana do que categorias comparáveis da amostra brasileira, na qual só se encontra sensibilidade comparável nas categorias educacionais mais altas (curso secundário completo ou acima).

institucionalizada aos olhos de pelo menos algumas categorias de atores que procuram admissão plena ao mercado político.

REGIÕES, CLASSE E IDEOLOGIA NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO [1]

I

Os temas da preferência partidária e do comportamento eleitoral se articulam normalmente, na literatura de ciência política, com o tema da ideologia. Como ocorre com frequência nas ciências sociais, porém, essa articulação se acha carregada de equívocos, apresentando dificuldades que quase nunca se têm presentes. Em particular, há pouca clareza a respeito das relações que se dão, de um lado, entre a "ideologia" e os temas específicos do debate político em determinada conjuntura (as questões ou *issues* constantes da agenda política em certo momento) e, de outro lado, entre ambas essas categorias e a da "identificação partidária".

A dificuldade pode ser situada se se começa por distinguir, com Sartori, dois sentidos diferentes em que a expressão "ideologia" é frequentemente usada[2]. O primeiro deles é o sentido que lhe é atribuído, por exemplo, nos trabalhos de sociologia do conhecimento: trata-se aí do conjunto difuso de valores, crenças ou ideias de qualquer tipo que se associam a determinada configuração de condições sociais gerais (posição de classe, época, nacionalidade) e que vêm a constituir, em última análise, a visão do mundo das pessoas. O segundo sentido é o que a palavra adquire usualmente quando se trata de "ideologia política": aqui se dá ênfase à noção de um conjunto estruturado e coerente de ideias, que encerra como dimensão saliente a de estar destinado a servir de guia para a ação política. Percebe-se que um ponto relevante no contraste entre as duas noções de ideologia consiste, assim, no fato de que a primeira se refere a algo que é, em ampla medida, um *dado* da situação social dos agentes individuais ou coletivos, enquanto a segunda, referida como se acha à ação política, destaca um componente voluntário e eventualmente *lúcido* do comportamento daqueles agentes. Levada um pouco adiante a intuição aí

[1] Trabalho realizado em colaboração com Mônica Mata Machado de Castro e publicado inicialmente em *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, no. 26, 1992. As duas seções iniciais utilizam algumas passagens de "Identidade, Política e a Teoria da Escolha Racional", capítulo 3 deste volume.

[2] Giovanni Sartori, "Politics, Ideology and Belief Systems", *American Political Science Review*, vol. 63, n. 2, junho de 1969.

contida, a distinção permite falar de um contraste entre o *social* em geral, tomado como a esfera do dado, do substrato, do "adscrito", e o *político*, tomado como a esfera do voluntário e do deliberado[3].

Isso remete de imediato , como parece claro, à questão da racionalidade dos agentes sociopolíticos. Assim, não é casual que a sociologia do conhecimento, recorrendo à noção de ideologia para indicar os elementos socialmente "dados" da visão do mundo dos indivíduos e grupos, destaque também as distorções produzidas pela operação de tais elementos no que diz respeito, de maneira especial, à percepção da própria realidade social. Por contraste, a imagem do agente político envolvida no recurso à noção de "ideologia política" é antes a de um agente racional, capaz de estruturar coerentemente um universo político complexo e de decidir de forma consequente diante de qualquer problema específico com que se defronte naquele universo.

Tais observações, por sua vez, podem ser postas em correspondência com diferentes maneiras de conceber a própria política e de abordar o seu estudo. A imagem do agente racional que se acaba de caracterizar não pode deixar de evocar os trabalhos que se vêm desenvolvendo recentemente em conexão com a abordagem conhecida (entre vários outros nomes) como a da "escolha racional" *(rational choice).* Em suas aplicações a diversas áreas da ciência política contemporânea, notadamente a do comportamento partidário-eleitoral, essa abordagem distingue-se precisamente por postular agentes dotados de racionalidade, caracterizados por atuarem visando à realização de suas preferências, fins ou interesses através da manipulação

[3] Essa distinção se liga com interessantes problemas relacionados a uma ambiguidade fundamental no uso da noção de "institucional" ou "institucionalizado" na literatura de ciências sociais. Por um lado, "institucional" ou "institucionalizado"é usado para indicar os aspectos da vida social que se mostram afins à ideia durkheimiana da "coerção" social, ou seja, que dizem respeito ao caráter objetivo e "pronto" da realidade social, da qual os indivíduos e gerações aparecem como o produto mais ou menos passivo. Por outro lado, aquelas palavras (especialmente "institucional") são também usadas em correspondência com a ideia de "mecanismos" e "procedimentos" – o nível "meramente institucional" –, os quais, por contraste com a rigidez e opacidade dos aspectos salientados no primeiro sentido, aparecem como suscetíveis de manipulação deliberada. Ou seja, fala-se do institucional tanto como "contexto" quanto como "objeto", do que decorrem algumas confusões importantes para a análise da articulação entre a esfera do político e a do social em geral. Veja-se, a respeito, Fábio W. Reis, *Política e Racionalidade - Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Critica da Política*, Belo Horizonte, Edições RBEP, 1984.

das condições (meios) que lhes oferece o ambiente[4]. Contudo, apesar do êxito crescente da abordagem da escolha racional, pelo menos em termos da atração por ela exercida e do volume de publicações que a ela se ligam, ela tem sido também severamente criticada a partir de certos ângulos que tornam o confronto de perspectivas a respeito diretamente relevante para a questão dos vínculos entre partidos e eleitores que aqui nos importa. Com efeito, o fulcro dessa critica – à qual se dedica, por exemplo, artigo de Alessandro Pizzorno de alguns anos atrás[5] – consiste em contrapor ao caráter *instrumental* que seria próprio da ação política na abordagem da escolha racional uma concepção de política em que esta aparece como a esfera em que se definem ou produzem *identidades*. Assim, à visão utilitária do comportamento político-eleitoral e da política em geral que distinguiria a primeira abordagem se apresenta a *alternativa* de uma teoria "simbólica" da política, onde aspectos como solidariedade e comportamento ritual são vistos como componentes fundamentais da vida política em conexão com o decisivo papel atribuído à produção de identidades coletivas[6].

Ocorre, porém, que a ideia de identidade revela ela própria grande ambivalência do ponto de vista dos problemas em jogo, que surge com nitidez quando se examinam de certo ângulo as ligações entre movimentos sociopolíticos e suas "bases sociais". Tomem-se, por exemplo, as formas "clássicas" de movimentos políticos referidos a nacionalidades, etnias e classes sociais. Por um lado, tais movimentos tendem a apresentar-se como expressão de categorias coletivas cuja identidade seria de alguma forma dada ou preestabelecida, e é a referência aos fundamentos dados da identidade que *prima facie* os legitima. Essa observação se liga à de que as categorias em questão correspondem a coletividades de tal natureza que se tornaria sem sentido, em princípio, pretender vincular a participação nelas a "funções" ou "tarefas" a serem cumpridas: trata-se de microcosmos sociais ou subculturas (às vezes designados na literatura sociológica como grupos "multifuncionais" ou "suprafuncionais") em que o indivíduo se vê imerso de maneira envolvente e complexa, por contraste com as formas

[4] Uma útil coletânea de textos relacionados a essa abordagem se tem em Brian Barry e Russel Hardin (eds.), *Rational Man and Irrational Society?*, Beverly Hills, Sage Publications, 1982.
[5] Alessandro Pizzorno, "Sulla Razionalità della Scelta Democratica", *Stato e Mercato*, nº 7, abril de 1983.
[6] Ibid., pp. 16 e seguintes.

segmentárias – e voluntárias – de participação características das associações "funcionais" tais como partidos, clubes etc. E precisamente na natureza "suprafuncional", "dada" e por assim dizer "opaca" de tais coletividades residiria o fator decisivo de sua importância na conformação da identidade pessoal dos indivíduos.

Por outro lado, contudo, observe-se que aquilo que a ação política desencadeada nos movimentos em exame procura fazer é, em ampla medida, justamente transformar o fundamento da identidade coletiva – e pessoal, na medida em que se articula com a primeira – numa questão de opção voluntária e lúcida referida a uma obra a realizar. Isso se revela de maneira exemplar na ligação estabelecida, na literatura marxista, entre consciência e identidade de classe, de um lado, e, de outro, certa *ideologia política* (no sentido de Sartori) em que se especificam *tarefas a cumprir*. Do ponto de vista das classes dominadas, em particular, é precisamente nessa conexão entre identidade e tarefas a serem cumpridas, ou seja, entre a identidade e a *instrumentalidade* da ação política, que reside a possibilidade de virem elas a resistir à penetração difusa por parte das ideologias ou visões de mundo dominantes e a sacudir o conformismo e a passividade decorrentes – por outras palavras, de se constituírem como classes "para si", capazes de *agir* coletivamente, eventualmente de maneira revolucionária. Considerações análogas se aplicariam à passagem da imersão ingênua ou passiva em tradições étnicas ou nacionais para a ação política referida aos interesses das etnias ou nacionalidades correspondentes[7]. Tratar-se-ia, assim, contra o império das visões do mundo dadas e de sua conformação da identidade coletiva e pessoal, de redefinir a própria questão da identidade em termos de grupos "funcionais" com tarefas (políticas) a cumprir, ou de trazer o voluntário e o deliberado, de alguma forma, à própria esfera da definição da identidade[8].

[7] Lembre-se, a propósito, o próprio nacionalismo brasileiro tal como se consubstanciou, por exemplo, na produção do Instituto Superior de Estudos Brasileiros, onde se contrapunha com ênfase o patriotismo tradicional à defesa consequente dos interesses do país, ligando-se a esta última à adequada afirmação da identidade nacional.

[8] Isso se liga, claramente, com a própria ideia de autonomia ou liberdade. Veja-se, por, exemplo, a seguinte observação de Jon Elster: "Penso que a ideia subjacente à noção kantiana de liberdade é a de que o homem deveria ser capaz, de alguma forma, de *escolher-se a si mesmo*; ser livre não apenas no sentido fraco de agir de acordo com preferências consistentes, de qualquer nível, mas também no sentido mais forte de ter escolhido essas

Nessa perspectiva, a concepção do partido político adquire ela própria uma feição marcadamente instrumental. Quer se trate de partidos referidos a movimentos nacionalistas, étnicos ou de classe, o partido surge antes de mais nada como o instrumento para a realização de objetivos que se vinculam com as categorias correspondentes. Dependendo, porém, do maior ou menor amadurecimento do movimento como tal, pode adquirir prioridade, entre os objetivos imediatos da ação, a dimensão *simbólica* do estabelecimento de correspondência entre três aspectos da situação:(1) a definição ou redefinição de uma identidade coletiva; (2) a identidade individual ou pessoal dos que constituem a audiência ou a área de recrutamento potencial do partido; e (3) os objetivos concretos que se propõem para a ação. Em outros termos, um aspecto saliente do problema geral é, com efeito, mesmo na perspectiva recém-indicada, o da produção de identidades – mas essa *produção*, executada na ação política, envolve ela mesma um problema de estratégia e instrumentalidade.

O principal desdobramento dessa temática, que a um tempo a enriquece e lhe traz um fator adicional de confusão, dá-se com a introdução do tema da "identificação partidária" ou da "identidade partidária", onde o partido aparece não mais como o fator ou instrumento de uma identidade referida a entidades ou categorias que não se reduzem a ele, mas como o próprio foco ou referencial último da identidade coletiva. Um primeiro contexto no qual se pode considerar tal tema relaciona-se mais diretamente á concepção do partido acima esboçada, de inspiração marxista. Referimo-nos aos estudos que destacam, na história dos partidos de ideologia revolucionária e especificamente marxista, as "funções latentes" cumpridas pelo partido do ponto de vista da identidade pessoal de seus membros ou simpatizantes, por contraste com os objetivos manifestos (revolucionários) estabelecidos pela ideologia. Podem ser mencionadas, por exemplo, as pesquisas de Guenther Roth sobre o Partido Social Democrata da Alemanha imperial e de Alessandro Pizzorno e colaboradores sobre o Partido Comunista Italiano, nas quais se salientam seja o especial papel exercido, na formação do partido, pelos vínculos sociopsicológicos que se estabelecem entre seus membros, seja a característica de "subcultura" que o partido pode vir a adquirir depois de constituído, com sua transformação numa espécie de quisto social, a "mumificação" dos objetivos

preferências". (*Logic and Society*, Nova York, Wiley, 1978, p. 162.).

revolucionários e a convivência pragmática com o sistema político em que se integra[9].

Mas é nos estudos eleitorais da chamada "escola de Michigan" que o tema da identidade partidária ganha especial relevo. Pois eles não apenas mostram o papel singularmente importante desempenhado no condicionamento da decisão de voto pela identificação do eleitor com um partido ou outro. Mais que isso, tal identificação partidária tende a apresentar grande estabilidade tanto no interior de dada geração quanto de uma geração a outra, bem como a revelar-se em boa medida independente de bases sociais alternativas para a configuração de identidades coletivas (tais como as classes sociais) e amplamente independente do grau de organicidade ou estruturação revelado pelos eleitores em sua percepção das questões de natureza variada a comporem as ideologias políticas correntes. Por outras palavras, a identificação partidária *como tal*, a simples lealdade adquirida ou herdada para com determinado partido, tende a ser decisiva no condicionamento da identidade politicamente relevante dos eleitores[10].

Algumas conclusões provisórias, e indagações a elas ligadas, podem ser extraídas dessa breve discussão. Basicamente a de que, se é certo que a atuação política envolve sempre, onde e como quer que se dê, um problema de identidade pessoal e sua complexa articulação com este ou aquele foco de identidade coletiva, não há razão para se presumir que a solução dada a tal problema venha a ser sempre a mesma. Fatores "dados" de identidade coletiva e grupos "multifuncionais" correspondentes serão com frequência pontos de referência para a ação política – que, no entanto, fatalmente os redefinirá ao se desdobrar como tal. De outro lado, as instrumentalidades mesmas da ação política podem vir – e tenderão mesmo com frequência – a constituir-se em focos de definição de identidades pessoais e coletivas. As ideologias enquanto "visões do mundo", por difusas que sejam, podem naturalmente tornar-se ingredientes ou instrumentos de "ideologias políticas" de cunho estratégico e orientadas para a ação – assim como,

[9] Vejam-se Guenther Roth, *The Social Democrats in Imperial Germany*, Londres, Bedminster Press, 1963, e os artigos de Alessandro Pizzorno e colaboradores incluídos em *Quaderni di Sociologia*, v. 15, nos. 3 e 4, julho-dezembro de 1966, especialmente Pizzorno, "Introduzione allo Studio della Partecipazione Política".

[10] Veja-se, por exemplo, Philip E. Converse, "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", em David A. Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, Nova York, Free Press, 1964.

simetricamente, os *issues* ou temas cognitiva e instrumentalmente articulados destas últimas podem vir a substituir visões do mundo "dadas" no condicionamento da identidade pessoal e política.

Assinale-se, em particular, que essa dialética entre o "instrumental" e o "expressivo" na ação política transita sempre, de alguma forma, pelo plano do *cognitivo*, com respeito ao qual é indispensável ter presente a capacidade de integração e estruturação que se ressalta no sentido acima atribuído, com Sartori, à "ideologia política". Nesse sentido, atuação política ideológica é, a rigor, atuação política *issue-oriented* – ou seja, aquela em que o agente se encontra informado sobre os diversos aspectos do universo político em que atua e situa-se perante as questões da conjuntura política através do esforço de estabelecer sua conexão com o diagnóstico dos aspectos mais estáveis daquele universo. A apreensão adequada dos *issues* de uma conjuntura dada seria, assim, condição para a própria instrumentalidade estratégica da ação, mesmo a prazo mais longo. Apreciado nessa ótica o jogo acima indicado entre o instrumental (estratégico) e o expressivo ou simbólico (a identidade), vê-se que é possível distinguir algumas configurações mais ou menos claras a respeito: (a) uma condição em que se trata de identidades dadas, cognitivamente ingênuas e "acritícas", que não são como tal o objeto ou a referência de ações instrumentais ou estratégicas; (b) outra em que tais identidades, reflexivamente tomadas, passam precisamente a constituir o objeto de ação política estrategicamente orientada, quando a articulação cognitiva, nos planos sincrônico e diacrônico, da diversidade de aspectos do ambiente em que a ação se desenvolve se torna crucial e prevalece a conduta *issue-oriented*; e (c) outra em que o próprio instrumental da ação política, em particular o partido ou o movimento organizado em torno de um ideário de maior ou menor sofisticação, se torna um ponto de referência importante ou mesmo decisivo para a conformação da identidade coletiva e pessoal. Naturalmente, outras possibilidades e mesclas se dão, e podem eventualmente mostrar-se relevantes em diferentes contextos. O exame dos problemas ligados ao comportamento político-eleitoral e sua articulação com os partidos, bem como a constituição e o significado destes em um contexto ou outro, deve necessariamente estar atento para o desafio que essa complexidade representa.

II

A estratégia adotada no programa de pesquisa de que este texto é um produto privilegiou desde o início a ideia de procurar apreender os vínculos entre a identificação partidária, de um lado, e, de outro, percepções variadas do universo político tal como se manifestariam nas posições adotadas pelos indivíduos com respeito a assuntos ou questões de diversos tipos e na estruturação ou integração de tais posições. Distinguiram-se especialmente, nos questionários elaborados nos levantamentos feitos por ocasião de sucessivas eleições, três grandes tipos de questões: (a) as questões político-institucionais, referidas a temas que se relacionam diretamente com o próprio caráter politicamente autoritário do regime de 1964 e suas perspectivas de democratização, incluindo coisas tais como os atos institucionais, a participação dos militares no processo político, o caráter direto ou indireto das eleições para cargos de importância, a avaliação da capacidade política do "povo" etc.; (b) questões de política econômico-social do regime, tais como o combate à alta do custo de vida, as políticas habitacional, educacional e de saúde etc.; e, finalmente, (c) questões ligadas mais diretamente ao cotidiano das pessoas, envolvendo a preocupação de apreender a tradução ou o reflexo das condições gerais correspondentes a ***a*** e ***b*** especialmente sobre o plano imediato das condições de vida disponíveis nos locais de moradia (bairros, vizinhanças). A principal suposição subjacente a essa estratégia era a de que se encontrariam, em diferentes contextos sociais, graus variados de sensibilidade aos diversos tipos de questões e formas diferenciais de articulá-las entre si e com a opção partidária.

A análise dos dados coligidos em levantamentos anteriores ao das eleições de 1982 levou-nos a certo esquema interpretativo que parece corresponder a uma transposição adequada das articulações ocorridas em dois planos, ou seja, as que se dão entre as opiniões e percepções dos três conjuntos de temas ou questões entre si e as que se dão entre o nível como tal dessas percepções e opiniões, de um lado, e o dos contextos sociais diversos, de outro. "Esse esquema interpretativo pode ser descrito como maneira especial de se integrarem dois conhecidos "modelos" da literatura sociológica dedicados a dar conta das formas assumidas pela participação política em geral, isto é, o modelo da ''centralidade" e o da "consciência de

classe"[11]. Como se sabe, o primeiro desses dois modelos estabelece uma relação causal entre a intensidade da participação exibida pelas pessoas e o grau de "centralidade" de sua posição social, ou seja, o grau em que se revelam, tanto objetiva como subjetivamente, próximos ou integrados ao núcleo do sistema social geral em decorrência da posição ocupada numa série de variáveis, destacando-se a posição de classe ou o status socioeconômico (a dimensão "vertical" da centralidade) e a experiência urbana (sua dimensão "horizontal"): quanto mais alta a posição de classe e quanto maior a integração na vida das cidades, com sua contrapartida de alargamento do horizonte intelectual-psicológico e de maior exposição a informações de todo tipo, tanto maior a participação política. Já o modelo da consciência de classe, de inspiração marxista, vincula a participação política à "intensidade" e "clareza" da consciência alcançada pelos indivíduos de pertencerem a determinada classe social: maior a consciência de classe (mais intensa, mais clara), maior a participação[12].

A articulação que propomos entre os dois modelos diz respeito ao fato de que, pelo menos nas condições brasileiras, os fatores ligados à "centralidade" da posição social não apenas condicionam diretamente a participação política (em particular a eleitoral), mas também influem decisivamente sobre a possibilidade de que o modelo da consciência de classe venha ele próprio a atuar, bem como sobre as formas assumidas por tal atuação. A ideia geral – bastante ortodoxa, apesar de se tornar talvez mais precisa ao se transpor nesta linguagem – é a de que as dimensões variadas de centralidade, conjugando-se, definem *contextos* que se mostram mais ou menos favoráveis à operação dos mecanismos sociopsicológicos previstos pelo modelo da consciência de classe. Além disso, na medida em que a noção de centralidade inclui como dimensão saliente a própria posição de classe, ou fatores intimamente ligados a esta, o condicionamento exercido pelos fatores de centralidade sobre a participação total, ao filtrar-se em parte através dos mecanismos da consciência de classe, não pode deixar de ter consequências para a *direção* ou o *conteúdo* (conformista ou inconformista, conservador ou tendencialmente constestatário) da participação, à parte os efeitos sobre a maior ou menor *intensidade* dela[13].

---

[11] Veja-se a respeito Pizzorno, "Introduzione".
[12] Ibidem, p. 261.
[13] A discussão mais minuciosa da articulação proposta entre os dois modelos e de sua

O resultado geral da teia de causalidade relativamente complexa que aí se vislumbra tem – na formulação sumária que podemos fazer aqui – dois traços destacados e relacionados. Primeiro, o de que os "setores populares", enquanto categoria social decisiva no processo político-eleitoral brasileiro da atualidade, tenderão a apresentar internamente formas de comportamento político heterogêneas e mesmo contrastantes: sendo tais setores, globalmente considerados, aquela categoria que por definição sofre mais direta e maciçamente os efeitos da condição "marginal"'[1] ou "periférica" (em termos do modelo da centralidade), eles são também aquela em que o impacto da alteração nessa condição através dos processos associados à industrialização e à urbanização mais se fará sentir sobre as disposições relativas à participação política – com a consequência de que se combinarão nesta categoria (por exemplo, conforme se trate de áreas rurais ou urbanas) inclinações acentuadamente conservadoras, marcadas por hábitos de deferência, e outras de sentido inconformista e reivindicante. Segundo, o de que, nas condições da atualidade brasileira, é fatal que os membros das categorias sociais economicamente favorecidas sejam, em decorrência de sua posição social mesma, aqueles que manifestam maior grau de consciência de classe em seu comportamento político-eleitoral. São eles, por outras palavras, que mostram percepção mais refinada do universo político, estruturando-o de maneira a estabelecer correspondência mais nítida e coerente entre sua "visão do mundo" ou perspectiva sociopolítica básica, de um lado, e as posições mantidas com respeito aos diversos itens do debate político de uma conjuntura dada, de outro, bem como dando tradução mais consequente a essa estruturação em termos de opção eleitoral-partidária.

A análise a seguir se refere sobretudo a dados coletados por ocasião das eleições de 1982[14]. Naturalmente, não retomaremos aqui de maneira

relevância para dar conta dos resultados de pesquisas brasileiras recentes pode ser encontrada em Fábio W. Reis, "O Eleitorado, os Partidos e o Regime Autoritário Brasileiro", em B. Sorj e M.H.T. Almeida (orgs.) *Sociedade e Política no Brasil Pós-64,* São Paulo, Brasiliense, 1983 (também capítulo 10 do presente volume), e em Fábio W. Reis, "Conclusão: Em Busca da Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro", em Fábio W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime,* São Paulo, Símbolo, 1978.

[14] Trata-se de projeto executado em colaboração entre o Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Amaury de Souza, Bolivar Lamounier e Marcus Figueiredo), o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Olavo Brasil de Lima Jr. e Maria das Graças Rua), o Instituto Joaquim Nabuco (Joaquim Falcão), a Universidade

sistemática as verificações que permitem fundamentar esse diagnostico, as quais se encontram discutidas em análises publicadas anteriormente[15]. Procuraremos antes, com base nos dados relativos às eleições de 1982, complementar em duas direções aquelas análises. Em primeiro lugar, os novos dados permitem um teste adicional de algumas das conclusões anteriores, o qual ganha em interesse na medida em que tais dados correspondem a um número maior de localidades e regiões do país do que o que se tinha podido pesquisar em outras oportunidades. Torna-se possível, assim, a apreensão talvez mais refinada dos matizes existentes na articulação das variáveis básicas em jogo, tomadas do ponto de vista da medida em que essa articulação dá origem a proposições teóricas em princípio generalizáveis. Em segundo lugar, essa mesma variedade de localidades e regiões propicia, obviamente, a chance de aprimoramento do diagnóstico das condições existentes no país *enquanto caso específico*. Se fosse possível, por exemplo, definir *perfis* de localidades com recurso a certas variáveis ou dimensões básicas (eventualmente algumas das mesmas dimensões consideradas acima, submetidas agora a reformulações indicadas pelas novas análises), estaríamos capacitados, através do jogo assim sugerido entre a ótica de examinar contextualmente a operação de nossas variáveis e a de transformar os próprios contextos em variáveis, a realizar avanços simultâneos nas duas direções.

Dada a complexidade resultante da preocupação de comparar a articulação de tipos diversos de variáveis num conjunto relativamente numeroso de localidades, será necessário, para não sobrecarregar excessivamente o texto, procurar simplificar a apresentação e a discussão

Federal da Bahia (Acácio Werneck), a Universidade Federal do Ceará (Tereza Haguette), a Universidade Federal de Minas Gerais (Fábio Wanderley Reis e Mônica Mata Machado de Castro), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Marcelo Baquero) e a Universidade Estadual de Campinas (Plínio Dentzien), dando continuidade a projetos anteriores, sobretudo os relatados em Bolivar Lamounier e Fernando Henrique Cardoso (orgs.), *Os Partidos e as Eleições no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, e em F. W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime*, citado acima. Os aspectos metodológicos do novo projeto e o trabalho de campo estiveram sob a coordenação principal de Amaury de Souza, tendo sido aplicado o mesmo questionário básico a amostras probabilísticas de estádios múltiplos das populações das diversas localidades que se indicam logo adiante no texto. Infelizmente, frustraram-se, por várias razões, os planos para publicação conjunta das análises do material produzido.

[15] Ver especialmente Fábio W. Reis, "Classe Social e Opção Partidária: As Eleições em 1976 em Juiz de Fora", em F. W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime*.

dos dados. Nossa estratégia consistirá basicamente em tomar alguns itens que possam ser considerados *exemplos* adequados dos diversos conjuntos de questões anteriormente indicados (questões político-institucionais, questões de política econômico-social e questões referidas diretamente às condições de vida no plano "local") e tratar de examinar sua articulação com as identificações partidárias nos contextos representados por camadas socioeconômicas diversas nas diferentes localidades pesquisadas. Estaremos em busca, assim, de padrões que estejam eventualmente em operação com respeito a alguns aspectos mais salientes do diagnóstico acima esboçado. Esta perspectiva se justifica, em primeiro lugar, por se tratar aqui de uma tentativa preliminar de comparar metodicamente dados de procedência regionalmente diversificada. Mas, como se verá, dada a natureza do relacionamento entre as diferentes variáveis sugerido naquele diagnóstico, as observações a serem analisadas podem ser tomadas como testes aparentemente apropriados mesmo de aspectos relativamente complexos que emergem de análises mais pormenorizadas realizadas antes com menor preocupação comparativa.

Seja como for, da perspectiva orientada pela busca comparativa de certos padrões gerais decorrem algumas opções simplificadoras aqui adotadas. Assim, nas tabelas a serem examinadas adiante, os dados relacionados com opção ou identificação partidária referem-se ao mero contraste entre uma opção *oposicionista* e uma opção *governista* ou situacionista. Na manipulação dos dados correspondentes, e particularmente no cálculo dos valores adquiridos pelo coeficiente de correlação utilizado, agregaram-se as preferências pelo PMDB às preferências pelo PT e pelo PDT, as quais foram tomadas conjuntamente como correspondendo a uma opção oposicionista. Por seu turno, as preferências pelo PTB foram agregadas às preferências pelo PDS como correspondendo a uma opção governista, o que parece justificar-se – apesar das ambiguidades do novo PTB – diante da imagem predominante associada ao partido no momento das eleições. Não obstante, nos casos em que o exame dos dados no nível dos partidos tomados separadamente propicia observações de interesse, registramos no texto tais observações, tratando de tê-las em conta na apreciação geral dos dados.

Outra simplificação diz respeito à medida adotada de posição socioeconômica. Nosso procedimento consistiu meramente em tomar

categorias de renda familiar definidas em termos monetariamente homogêneos para todas as localidades estudadas, categorias estas que se estabeleceram por referência ao salário mínimo vigente em Belo Horizonte em novembro de 1982. Apesar dos problemas óbvios de tal procedimento, ele tem, além da simplicidade, pelo menos o mérito de ser claro mesmo no que concerne aos problemas que envolve – e, dados os objetivos preliminares da análise comparativa, parece aceitável diante das dificuldades e dos ganhos incertos da tentativa de estabelecer medidas contextualmente mais significativas de posição socioeconômica.

Ainda uma observação antes de passar ao exame dos dados. Estaremos lidando em nossas análises sobretudo com capitais de estados, especificamente Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. As tabelas a serem discutidas incluem igualmente, porém, dados referentes aos municípios de Rio Paranaíba, Manhumirim e Manhuaçu, em Minas Gerais, e Iúna, no Espírito Santo, os quais serão designados como "área rural". Embora os questionários aplicados nestes municípios sejam em número bem inferior aos correspondentes às capitais mencionadas e praticamente se limitem às duas categorias mais baixas de renda familiar fixadas pelo procedimento descrito, sua inclusão na análise permite a referência a uma espécie de "pólo" especial, com sugestões enriquecedoras para diversos aspectos das observações a serem feitas.

III

Um aspecto saliente da conjuntura político-eleitoral em que se dão as eleições de 1982 é certamente o fato de que elas correspondem às primeiras eleições posteriormente à reformulação do quadro partidário ocorrida em 1979. Assim, comecemos nossas observações dos dados pelo exame da maneira pela qual, nas diferentes localidades estudadas, se distribuem nos estratos socioeconômicos as preferências pelos partidos que recebem em 1982 seu batismo eleitoral. A tabela I mostra essa distribuição com referência à renda familiar dos entrevistados.

A observação mais clara a assinalar é talvez a consequência mais geral da reformulação partidária recente: a de que tendem a ser fracas ou nulas as relações entre o nível de renda e a preferência partidária. Isso

contrasta com numerosas observações das análises relativas às disputas eleitorais de 1974 em diante, nas quais, em particular nos grandes centros, as identificações com MDB ou ARENA tendiam a distribuir-se pelos diversos estratos socioeconômicos de tal maneira que as opções emedebistas aumentavam à medida que se passava dos estratos mais altos aos mais baixos, enquanto diminuíam as opções arenistas. Por certo, algo desta tendência ainda se manifesta nos dados que agora examinamos, podendo ser apreciado sobretudo em certo aumento da identificação com o PDS em correspondência com o aumento da renda familiar em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Em geral, porém, a tendência se manifesta agora de maneira bastante tênue – e chega mesmo a inclinar-se na direção oposta nos casos de Recife e Salvador, onde há certa propensão a *diminuir* a opção "pedessista" com o aumento da renda. Tudo indica que o quadro geral de fracas correlações se deve ao efeito perturbador da mera multiplicação dos partidos, em conjugação com o tipo especial de atração sobre o eleitorado exercido em algumas cidades pelos partidos pequenos. Mas a inversão esboçada em Recife e Salvador não se ajusta a isso, e retomá-la-emos adiante.

Algumas outras observações podem ser feitas. Elas dizem respeito, em primeiro lugar, a certos fatos banais à luz dos próprios resultados eleitorais: de um lado, a presença de P'I'B, PDT e PT em várias capitais, particularmente Rio, São Paulo e Porto Alegre; de outro, o oposicionismo dominante nas capitais dos estados, expressando-se no fato de que, em qualquer das categorias de renda consideradas, a opção governista (mesmo definida de maneira a agregar as preferências pelo PDS e pelo PTB) só chega a ser majoritária face ao conjunto das opções oposicionistas no caso dos municípios do interior aqui designados como "área rural". Mas há também algo bem mais interessante, a saber, a observação de que a tendência geral à fraca correlação entre identificação partidária e nível de renda é claramente contrariada em Porto Alegre. Aí, a distribuição das preferências pelo PDS nos diversos estratos de renda contrasta agudamente com a distribuição das preferências pelo PDT, enquanto o PMDB tende a oscilar em torno dos 30 por cento nos diferentes estratos. A forte correlação encontrada, mais que o papel do PDT por si mesmo, sugere uma singularidade do eleitorado de Porto Alegre que se corrobora em outros aspectos a serem considerados, mostrando-se de grande interesse do ponto de vista da interpretação geral dos dados. Mas é de se notar também a

ocorrência particularmente elevada, em Porto Alegre, de eleitores *sem preferência* entre os partidos: as demais observações sobre esta cidade a serem assinaladas adiante levam a pensar que a indecisão que aí se revela seja o reflexo da percepção das complexidades da conjuntura político-eleitoral antes que de alheamento perante o processo político, o que, por sua vez, sugere que a alta correlação com renda familiar encontrada entre os que *têm* preferência expresse o legado da oposição entre PTB e anti-PTB (o antigo PTB, naturalmente) que há tempos vem marcando a vida política rio-grandense[16].

[16] Veja-se, por exemplo, Hélgio Trindade, "Padrões e Tendências do Comportamento Eleitoral no Rio Grande do Sul (1950/1974)", em B. Lamounier e F.H. Cardoso (orgs.) *Os Partidos e as Eleições no Brasil*.

TABELA 1 - Eleições de 1982: Preferência partidária por renda familiar e localidade (porcentagens calculadas entre os que declaram preferência)

*Renda Familiar**

Pref. partidária	Fortaleza 1	2	3	4	5	Recife 1	2	3	4	5	Salvador 1	2	3	4	5	Belo Horizonte 1	2	3	4	5
PDS	43	43	35	40	42	29	36	37	32	27	39	42	28	27	28	22	24	30	35	33
PDT	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2
PT	6	3	3	8	6	2	2	5	4	5	3	3	4	10	10	19	16	12	19	21
PTB	1	-	-	1	-	2	1	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	3	-	2
PMDB	51	53	62	50	52	68	60	57	64	68	58	55	66	62	63	59	57	57	46	42
(N)	(72)	(110)	(81)	(40)	(60)	(69)	(99)	(82)	(53)	(44)	(37)	(69)	(90)	(41)	(61)	(41)	(81)	(79)	(63)	(55)
% sem pref.	19	13	11	9	5	31	23	21	21	19	25	17	4	26	20	35	24	20	7	10

Pref. partidária	"Área rural" 1	2	3	4	5	Rio de Janeiro 1	2	3	4	5	São Paulo 1	2	3	4	5	Porto Alegre 1	2	3	4	5
PDS	7 1	81	40	83	100	33	20	29	24	40	14	15	25	36	15	5	25	25	33	42
PDT	2	-	-	-	-	33	36	27	37	23	-	2	1	1	-	42	30	32	27	15
PT	-	-	-	17	-	-	6	7	8	12	7	26	16	11	25	21	9	10	10	7
PTB	2	-	-	-	-	6	16	18	15	7	-	13	17	10	14	5	-	-	-	-
PMDB	2 5	19	60	-	-	28	22	19	16	18	79	44	41	42	44	26	36	32	31	36
(N)	(59)	(16)	(10)	(6)	(2)	(21)	(69)	(127)	(94)	(93)	(18)	(58)	(154)	(90)	(121)	(19)	(53)	(102)	(95)	(83)
% sem pref.	19	21	-	-	-	36	14	18	13	13	39	26	12	20	11	36	42	30	26	25

* São as seguintes as categorias de renda familiar, estabelecidas homogeneamente por referência ao salário mínimo vigente na região de Belo Horizonte no momento das eleições e utilizadas nesta tabela e nas seguintes: 1 = até 1 salário mínimo; 2 = acima de 1 até 2 salários mínimos; 3 = acima de 2 até 4; 4 = acima de 4 até 7; 5 = acima de 7 salários mínimos.

Passemos, porém, do exame das meras posições diante da nova estrutura partidária para a tentativa de avaliar o conteúdo ou significado dessas posições em termos de suas possíveis relações com os diferentes tipos de questões destacados. Dada a natureza das constatações a respeito das questões "locais", elas podem servir de ponto de partida para nossa discussão. Desde o primeiro momento, em levantamentos correspondentes a eleições anteriores, a introdução de questões desse tipo foi motivada por indagações que se referem ao cerne mesmo do problema analítico maior de nosso esforço de pesquisa. Podendo ser formulado genericamente em termos das relações a se estabelecerem entre o plano dos valores abstratos e "remotos" e o das atividades concretas ou da vida cotidiana[17], tal problema ganha contornos específicos por referência a certas verificações extraídas dos dados anteriores – em particular a de que a maioria do eleitorado brasileiro, sobretudo em seus estratos populares urbanos, se por um lado tende a manifestar consistente opção partidária de oposição a partir de 1974, por outro se mostra desinformada e alheia com respeito aos "grandes" temas do debate político institucional. Seria talvez de esperar, assim, que, apreendendo as percepções e opiniões perante problemas aparentemente de mais imediata relevância para as circunstâncias da vida cotidiana, viéssemos a ter melhores condições de apreender a estrutura ideológica subjacente à preferência partidária oposicionista dos setores em questão[18].

As análises de dados anteriores a respeito trazem alguns indícios em favor da suposição. Elas sugerem que certas questões que se mostrariam como *non-issues* do ponto de vista das categorias socioeconomicamente mais favorecidas (de cuja percepção ou "agenda" política se encontram ausentes) podem adquirir saliência na percepção das categorias mais destituídas da população e vir a se tornar relevantes em conexão com sua opção partidária. De acordo com tais análises, porém, a natureza "intrínseca" dos problemas, em termos da oposição entre o "próximo" ou "cotidiano" e o "remoto" ou "abstrato", não seria por si mesma o aspecto decisivo. Em vez disso, fatores circunstanciais poderiam assegurar visibilidade e relevância política para problemas diversos em conjunturas específicas, provavelmente desde que sua natureza não fosse de molde a

[17] Michael Mann, em artigo já de quase trinta anos, elabora tais relações e a reformulação que sua análise permite do conceito de "falsa consciência". Veja-se "The Social Cohesion of Liberal Democracy", *American Sociological Review*, vol. 25, nº. 3, junho de 1970.
[18] F. W. Reis, "Classe Social e Opção partidária", pp. 238 e seguintes.

torná-los desde logo alheios ao universo real da vida cotidiana dos setores populares. Seria o caso, por exemplo, do papel especial que, de acordo com dados coletados em Juiz de Fora em 1976, as condições da assistência médica disponível localmente pareciam exercer em condicionar a decisão político-eleitoral, provavelmente em função da epidemia de meningite que ocorrera havia pouco[19].

Os dados de 1982, contudo, não corroboram tais expectativas nem mesmo com os matizes indicados. O questionário aplicado nas diferentes cidades inclui uma bateria bastante numerosa de itens referidos a questões "locais", formulados de maneira a obter a opinião do entrevistado sobre a qualidade de diversos serviços em seu bairro ou vizinhança: fornecimento de água, serviço de esgotos, iluminação e conservação das ruas, transporte coletivo, policiamento, assistência médica, abastecimento etc. A forma geral dos dados, repetindo-se nos diversos itens, torna inútil que nos dediquemos a examinar cada um deles. Verifica-se, em primeiro lugar, nas diversas localidades, a tendência a amplas porcentagens de respostas "conformistas", isto é, respostas que expressam *satisfação* com as condições existentes. Mas, independentemente de haver ou não divergência de opiniões quanto à avaliação de determinado serviço (que não deixa de variar bastante em alguns itens), a tendência geral é a de ocorrência de correlações nulas ou muito fracas dessa avaliação com a identificação partidária. Na tabela II podem ser observados, a título de ilustração, os coeficientes de correlação encontrados para o caso do item correspondente ao policiamento local, escolhido precisamente por exibir maior variação no que se refere às opiniões sobre a qualidade do serviço (que em Belo Horizonte, por exemplo, oscilam entre 25 e 45 por cento de insatisfeitos nas diversas categorias de renda familiar, enquanto em Salvador a mesma oscilação se dá entre 60 e 69 por cento) e um nível geral de insatisfação mais alto. Vê-se que, com umas poucas exceções, são extremamente baixos os valores do coeficiente de correlação utilizado[20]. Tal padrão, no que tem de reiterado nos diferentes itens, indica com clareza que as questões "locais" não tendem a se constituir em *issues* ou problemas reais do ponto de vista político-eleitoral – a não ser, talvez, em circunstâncias muito especiais, das quais o observado na Juiz de Fora de 1976 com relação às condições de assistência médica terá sido um exemplo. Contudo, seria preciso ter em conta, naturalmente, a questão do tipo de eleição: as eleições de 1976 foram de âmbito municipal, e é razoável presumir que nossas "questões locais" adquiram maior saliência neste caso.

[19] Ibidem, pp. 253 e seguintes.

[20] Vale notar que as exceções ocorrem especialmente na cidade de Recife, o que apresenta interesse diante de outras observações a serem assinaladas. Na tabela II e nas demais, a medida de correlação utilizada é o coeficiente *fi*, adequado para cruzamentos 2x2 em que se incluem variáveis de nível nominal (como preferência partidária). No cálculo dos valores do coeficiente, as variáveis envolvidas foram , naturalmente, sempre dicotomizadas: além da agregação em termos de "oposicionismo/situacionismo" quanto à preferência partidária, agregaram-se também, por exemplo, as categorias de resposta pré-codificadas que expressavam ou satisfação ou insatisfação no que se refere a diversos aspectos da atuação governamental ou do regime, independentemente do maior ou menor *grau* de uma ou de outra. Nas tabelas II a IX, o pequeno número de entrevistados na categoria inferior de renda familiar (categoria 1) em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre impede o uso significativo do coeficiente nesses casos (da mesma forma que na maior parte das categorias de renda nos municípios da "área rural"). Contudo, o cálculo feito com base na agregação das categorias 1 e 2 de renda não altera os padrões a serem destacados no texto.

Tabela II – Eleições de 1982: Opiniões sobre policiamento local em relação com renda familiar e preferência partidária, por localidade

		RENDA FAMILIAR				
		1	2	3	4	5
Fortaleza	A)* % de insatisfeitos	59	62	48	57	55
	B) *Fi* (Correl. c/ pref. part.)	0,03	0,18	0,21	-0,15	0,07
Recife	A) % de insatisfeitos	55	57	54	57	73
	B) *Fi*	0,21	0,25	0,24	-0,01	0,05
Salvador	A) % de insatisfeitos	64	63	60	67	69
	B) *Fi*	-0,03	0,00	-0,03	0,02	0,02
Belo Horizonte	A) % de insatisfeitos	35	45	35	32	25
	B) *Fi*	0,21	0,08	0,08	0,11	-0,03
"Área rural"	A) % de insatisfeitos	59	-	-	-	-
	B) *Fi*	0,18	-	-	-	-
Rio de Janeiro	A) % de insatisfeitos	36	38	38	39	37
	B) *Fi*	-	0,08	-0,06	0,07	0,19
São Paulo	A) % de insatisfeitos	26	37	36	36	34
	B) *Fi*	-	-0,05	0,05	0,00	-0,06
Porto Alegre	A) % de insatisfeitos	48	39	40	40	37
	B) *Fi*	-	-0,08	-0,08	0,09	0,05

*** A = Porcentagens de insatisfeitos com respeito ao policiamento local entre os entrevistados que manifestam preferência por algum partido.**

B = Correlações (coeficiente *fi*) entre opiniões sobre o policiamento e preferência partidária ("oposicionismo" versus "governismo"). O sinal positivo do coeficiente indica que "oposicionismo" cresce com insatisfação crescente, o sinal negativo indica que "oposicionismo" diminui com insatisfação crescente. *Ver nota 20 para outros esclarecimentos.*

Voltemo-nos para os itens de política econômico-social. As tabelas III, IV e V mostram, em forma análoga à da tabela anterior, os dados correspondentes a três desses itens, nos quais se trata da opinião dos entrevistados sobre o êxito do governo no combate à alta do custo de vida e na solução dos problemas do "salário dos que ganham pouco" e do desemprego. Registre-se primeiramente, em contraste com o conformismo ou a satisfação recém-assinalada quanto às questões "locais", o clima dominante de insatisfação relativamente aos problemas a que se referem tais tabelas: se excluímos os municípios da "área rural", todas as categorias de renda familiar de todas as capitais (com a única exceção do extremo inferior de renda do Rio de Janeiro para o caso do item "custo de vida") mostram ampla maioria de respostas segundo as quais o governo,

categoricamente, não vem resolvendo aqueles problemas. Mas as tabelas propiciam outras observações de interesse.

Tabela III – Eleições de 1982: Opiniões sobre atuação do governo no combate à alta *do custo de vida* em relação com renda familiar e preferência partidária, por localidade

		RENDA FAMILIAR				
		1	2	3	4	5
Fortaleza	A)* % de insatisfeitos	57	60	64	75	64
	B) *Fi* (correl. c/ pref. partidária)	0,09	0,15	0,01	0,47	0,25
Recife	A) % de insatisfeitos	59	59	71	62	77
	B) *Fi*	0,22	0,32	0,28	0,34	0,12
Salvador	A) % de insatisfeitos	58	49	62	66	73
	B) *Fi*	0,21	0,24	0,36	0,28	0,40
Belo Horizonte	A) % de insatisfeitos	65	59	64	63	87
	B) *Fi*	0,11	0,61	0,21	0,52	0,11
"Área rural"	A) % de insatisfeitos	19	38	-	-	-
	B) *Fi*	0,07	-	-	-	-
Rio de Janeiro	A) % de insatisfeitos	43	59	56	65	63
	B) *Fi*	-	0,02	0,21	0,35	0,31
São Paulo	A) % de insatisfeitos	72	71	66	68	69
	B) *Fi*	-	0,00	0,10	0,25	0,07
Porto Alegre	A) % de insatisfeitos	74	70	78	67	71
	B) *Fi*	-	0,13	0,20	0,25	0,16

* A e B como na tabela II.

Em primeiro lugar, constata-se a reiterada tendência no sentido de que as frequências de insatisfeitos *cresçam* à medida que se vai dos níveis mais baixos de renda familiar aos mais altos. Apesar de ser as vezes tênue e de apresentar algumas exceções (em São Paulo, no caso de "custo de vida", e em Belo Horizonte, no de "salário"), a tendência se repete nos diversos itens e cidades de maneira a configurar um iniludível padrão. Há, porém, urna exceção especial pelo que tem de consistente. Trata-se de Porto Alegre, onde claramente o padrão *não* ocorre: aí, a correlação positiva entre

insatisfação e renda familiar que vemos nas demais cidades não apenas desaparece, como tende mesmo a inverter-se e transformar-se em correlação negativa, aumentando a insatisfação com o declínio da renda. Tais observações situam, por ambos os aspectos, problemas de interesse para a análise. Primeiro, no que concerne ao padrão de menor insatisfação entre as camadas mais pobres da população, que corrobora verificações de pesquisas anteriores: não parece haver razões "objetivas" que permitissem esperar a ocorrência desse padrão, e ele terá provavelmente que ser atribuído as condições sociopsicológicas de alheamento, desinformação e deferência, mencionadas na seção precedente, que tenderiam a ligar-se com as posições socioeconômicas menos favorecidas. Em segundo lugar, reitera-se a singularidade de Porto Alegre: tais condições sociopsicológicas estariam menos presentes aí? Se sim, por quê?

Tabela IV – Eleições de 1982: Opiniões sobre atuação do governo na solução do problema do *salário* em relação com renda familiar e preferência partidária, por localidade.

		RENDA FAMILIAR				
		1	2	3	4	5
Fortaleza	A)* % de insatisfeitos	56	72	67	68	76
	B) *Fi* (correl. c/ pref. partidária)	0,10	0,26	0,16	0,30	0,04
Recife	A) % de insatisfeitos	57	68	71	66	84
	B) *Fi*	0,05	-0,01	-0,12	0,22	0,28
Salvador	A) % de insatisfeitos	67	59	71	85	75
	B) *Fi*	-0,06	-0,05	0,26	0,08	0,10
Belo Horizonte	A) % de insatisfeitos	76	74	73	69	72
	B) *Fi*	-0,11	0,41	0,42	0,17	0,22
"Área rural"	A) % de insatisfeitos	17	31	-	-	-
	B) *Fi*	0,11	-	-	-	-
Rio de Janeiro	A) % de insatisfeitos	62	65	63	77	73
	B) *Fi*	-	0,12	0,10	0,12	0,37
São Paulo	A) % de insatisfeitos	72	78	77	82	84
	B) *Fi*	-	-0,13	0,08	0,17	0,01
Porto Alegre	A) % de insatisfeitos	84	79	85	78	80
	B) *Fi*	-	0,37	0,18	0,33	0,29

* A e B como na tabela II.

Mas o anterior se articula de maneira interessante com outras verificações quanto aos dados dessas três tabelas. Assim, quando nos voltamos para a relação entre os itens de opinião em exame e as inclinações partidárias em termos de oposicionismo *versus* situacionismo (relação que se expressa nos valores do coeficiente de correlação), vemos certa tendência *geral* à ocorrência de correlações mais fortes nos níveis superiores de renda – seja a quarta ou a quinta categoria, ou ambas.

TABELA V - Eleições de 1982: Opiniões sobre atuação do governo na solução do problema do *desemprego* em relação com renda familiar e preferência partidária, por localidade

		RENDA FAMILIAR				
		1	2	3	4	5
Fortaleza	A)* % de insatisfeitos B) *Fi* (correl. c/ pref. partidária)	62 0,19	69 0,18	68 0,15	68 0,28	75 0,42
Recife	A) % de insatisfeitos B) *Fi*	68 0,09	79 -0,03	71 0,16	72 0,36	82 -0,09
Salvador	A) % de insatisfeitos B) *Fi*	68 0,20	64 0,11	76 0,08	83 0,04	81 0,00
Belo Horizonte	A) % de insatisfeitos B) *Fi*	86 0,17	80 0,34	78 0,32	82 0,17	89 0,10
"Área rural"	A) % de insatisfeitos B) *Fi*	20 0,12	19 -	- -	- -	- -
Rio de Janeiro	A) % de insatisfeitos B) *Fi*	71 -	71 0,12	71 0,05	79 0,08	82 0,23
São Paulo	A) % de insatisfeitos B) *Fi*	61 -	74 0,01	77 0,10	78 0,31	81 0,30
Porto Alegre	A) % de insatisfeitos B) *Fi*	84 -	76 0,47	78 0,02	77 0,32	70 0,35

* A e B como na tabela II.

Essa tendência é especialmente nítida para o item "custo de vida", no qual, ademais, ela mostra a particularidade de que, com algumas exceções, os valores mais altos do coeficiente aparecem na quarta categoria de renda. De qualquer forma, o padrão geral corrobora aqui também, agora com dados nacionais, algumas verificações feitas anteriormente com dados correspondentes a localidades específicas. Ele mostra que, mesmo havendo níveis em geral altos de insatisfação com respeito a determinados problemas (e ainda que se trate de problemas que parecem tocar mais de perto a sensibilidade popular, por contraste com as questões político-institucionais), tal insatisfação não se traduziria necessariamente em oposicionismo no plano do comportamento político-eleitoral. Por outras palavras, tal como no caso das questões "locais" de que falamos acima, tampouco aqui temos issues reais, em termos político-partidários, senão em muito menor medida do que usualmente se presume. A nítida tradução político-partidária das opiniões mantidas sobre as questões que agora examinamos se daria sobretudo no caso do que parece corresponder à classe

média (o que é sugerido em especial pelo padrão observado quanto a "custo de vida") ou mesmo acima.

Há mais, porém. De um lado, o item "custo de vida" se distingue não apenas pelo aspecto assinalado (alta associação com opção partidária na quarta categoria de renda), mas também pelo fato de que as correlações com opção partidária tendem a ser visivelmente mais fortes nas cidades de Belo Horizonte para o norte do que nas demais, sendo especialmente fracas em São Paulo e Porto Alegre – isto é, precisamente nas duas cidades em que se dão as maiores frequências de *insatisfeitos* quanto ao item, em particular níveis perceptivelmente mais altos de insatisfação nas três categorias inferiores de renda familiar. Isso indicaria que "custo de vida", além de ser um tema especialmente relevante politicamente para a classe média, tende, em contextos de maior envolvimento político geral, a ser objeto de um consenso que extravasa as fronteiras das preferências partidárias. Com efeito, quando os dados são observados de maneira mais desagregada do que a adotada nas tabelas, vê se que, nos níveis inferiores de renda de São Paulo e Porto Alegre, mesmo os que optam pelo PDS são críticos quanto ao custo de vida e a eficácia da atuação governamental a respeito.

De outro lado, porém, em claro contraste com alguns aspectos do que se acaba de apontar, vê-se que Porto Alegre exibe a tendência geral às mais fortes correlações, nas diferentes categorias de renda, entre a opção partidária e os outros dois itens em exame, ou seja, "salário" e "desemprego" (o valor médio do coeficiente em Porto Alegre é de 0,29 em ambos os itens, maior do que em todas as demais cidades). Por outras palavras, o fato de que tenhamos em Porto Alegre alto nível geral de insatisfação quanto a estes dois itens (que redunda mesmo, como vimos, em neutralizar ou inverter nesta cidade o padrão geral de correlação positiva entre insatisfação e renda) não impede que se dêem lá fortes correlações entre insatisfação e inclinações partidárias – ao contrário do que se passa com "custo de vida" e do que parece dar-se em São Paulo, onde as tabelas IV e V reiteram antes a tendência a baixas correlações entre estas duas variáveis que se observa na tabela III.

Acrescentemos de passagem a observação de que, de Belo Horizonte para o norte (e especialmente em Salvador e Recife), as correlações de inclinação partidária com "custo de vida" tendem a ser mais fortes do que com "salário" e "desemprego". Em conjunto, todas essas observações

sugerem que o tema do custo de vida, como tema mais coloquial e difundido, tende a ganhar relevância político-partidária em contextos caracterizados por graus intermediários de envolvimento político geral, deixando de ser relevante na medida – ou naqueles setores ou regiões – em que sua “impregnação” do eleitorado excede determinados limites, quando tende a extravasar as fronteiras partidárias. Por contraste, a simples formulação das questões ligadas aos resultados da política econômico-social do governo em termos distintos do coloquial “custo de vida" já seria suficiente, nas condições em geral precárias de informação e envolvimento políticos, para fazer diminuir sua visibilidade e relevância – com a consequência de que o impacto das opiniões quanto a itens como “salário” e “desemprego” sobre a opção partidária requeira condições de *maior* envolvimento político geral, e talvez de maior “ideologização" do processo político. Isso contém, obviamente, a implicação de que Porto Alegre representa um tal contexto em maior medida (ou mais homogeneamente) do que São Paulo, donde a diversidade de padrões quanto a “salário” e “desemprego”. A semelhança do que se observa nas duas cidades quanto ao item "custo de vida" é congruente com essa interpretação se se tem em conta que São Paulo foi cenário de uma especial ênfase no tema do custo de vida através do movimento que o teve como lema e nome, o que redundaria num “excesso” de impregnação comparável ao que se obtém no contexto mais homogeneamente alerta e mobilizado de Porto Alegre.

Tomemos agora as questões de natureza político-institucional. Os itens selecionados para serem aqui apresentados são quatro, correspondendo às opiniões sobre a continuação da participação dos militares no controle do processo político brasileiro, a capacidade do “povo” para participar judiciosamente do processo eleitoral, a legitimidade do recurso a greves como forma de atuação política e o grau de controle governamental a ser exercido sobre os sindicatos. Destes, o item sobre participação política dos militares, além das razões óbvias que justificariam presumir sua relevância no quadro de um regime como o vigente até há pouco no Brasil, mostrou-se, em análises anteriores, efetiva e especialmente relevante na própria percepção dos eleitores, ademais de “típico” no que se refere aos padrões de relacionamento com variáveis “causais” como as que aqui nos interessam[21]. Tais padrões, precisamente, contrastavam, por alguns aspectos que

[21] Ibidem, pp. 243 e seguintes.

pareciam significativos, com os relativos a itens do tipo que aqui se ilustra pelo da avaliação da capacidade política do “povo” – donde o interesse de se tomar de novo agora a este último. Já os itens relativos a greves e sindicatos singularizam-se por certas características que estaremos destacando adiante.

TABELA VI - Eleições de 1982: Opiniões sobre participação dos militares no processo político brasileiro em relação com renda familiar e preferência partidária, por localidade

		RENDA FAMILIAR				
		1	2	3	4	5
Fortaleza	A)* % pela` permanência B) *Fi* (correl. c/ pref. partidária)	44 0,18	49 0,31	54 0,34	47 0,14	29 0,30
Recife	A) % pela permanência B) *Fi*	42 0,10	*43* 0,43	39 0,18	38 0,46	36 0,29
Salvador	A) % pela permanência B) *Fi*	55 0,05	66 0,07	38 0,01	45 0,07	35 0,04
Belo Horizonte	A) % pela permanência B) *Fi*	38 0,45	48 0,24	46 0,12	38 0,40	23 0,08
“Área rural”	A) % pela permanência B) *Fi*	75 0,05	81 -	- -	- -	- -
Rio de Janeiro	A) % pela permanência B) *Fi*	76 -	57 0,03	47 0,23	42 0,38	34 0,28
São Paulo	A) % pela permanência B) *Fi*	67 -	43 0,01	46 0,15	46 0,27	30 0,29
Porto Alegre	A) % pela permanência B) *Fi*	26 -	40 0,31	45 0,03	39 0,44	31 0,28

*A = Porcentagens favoráveis à permanência dos militares no governo entre os entrevistados que manifestam preferência por algum partido. Sublinham-se os números correspondentes aos casos em que a porcentagem favorável à permanência está, na respectiva categoria de renda, em *minoria* perante a porcentagem favorável ao afastamento dos militares.
Em B, o sinal positivo do coeficiente indica que “oposicionismo” cresce com o crescimento de opiniões favoráveis ao afastamento dos militares.

Comecemos pela tabela VI, onde as opiniões sobre a participação dos militares são mostradas em suas relações com a identificação partidária e a renda familiar nas diferentes cidades. Constata-se, inicialmente, algo que poderia parecer surpreendente tratando-se de dados provenientes de capitais que não apenas são conhecidas por sua inclinação oposicionista (evidenciada acima na tabela I), mas deram efetivamente seus votos majoritariamente à oposição por ocasião das eleições de 1982, quando os dados foram coletados: referimo-nos à alta incidência de opiniões favoráveis à *permanência* dos militares. Com efeito, em 5 das 7 capitais (para não falar dos municípios da “área rural”) as opiniões favoráveis à

permanência dos militares são mais frequentes do que as favoráveis ao seu afastamento na maioria das categorias de renda familiar – e em São Paulo (nada menos!) é preciso ir à categoria *mais alta* de renda para encontrar os que são pela permanência em minoria perante os que desejam o afastamento. Tal verificação é, por si só, altamente sugestiva do ponto de vista da problemática das relações entre ideologia, *issues* e opção ou identificação partidária que provê o marco de referência para nossa análise. Ela se ajusta, como quer que seja, a observações feitas em análises anteriores, onde a opinião contrária à participação dos militares no processo político se mostra também minoritária, tendendo a crescer nos estratos socioeconômicos mais altos[22]. Este último aspecto encontra igualmente corroboração nos números da tabela VI, notando-se clara tendência geral a decrescerem as frequências de opiniões favoráveis à permanência do controle político pelos militares à medida que se sobe nos níveis de renda.

Duas outras observações se destacam ainda com relação à tabela VI. A primeira tem a ver com os padrões de correlação das opiniões sobre a participação política dos militares com a identificação partidária, expressos, como nas tabelas anteriores, em valores do coeficiente ***fi*.** Vê-se, de novo, que as mais fortes correlações tendem a dar-se nas categorias mais altas de renda familiar, especialmente na quarta categoria. Assim, a forma global dos dados sobre a participação política dos militares – forma esta que é bastante típica dos itens político-institucionais em geral – indica não somente que o clima de opinião nas diversas capitais tende a ser mais crítico do *status quo* nos estratos socioeconômicos mais elevados, mas também que é aí que as opiniões mantidas face ao problema tenderão provavelmente a traduzir-se em opção partidária "correspondente" em termos de inclinações oposicionistas ou governistas. Por ambos os aspectos, essa forma reitera o que deparamos acima como tendências dominantes no caso das questões de política econômico-social.

A segunda observação diz respeito à peculiaridade que parece necessário assinalar relativamente a duas de nossas sete capitais: Recife e – ainda uma vez –- Porto Alegre. Com efeito, Recife se destaca, por um lado, pelas proporções comparativamente constantes e baixas de opiniões pró-militares nas várias categorias de renda: vê-se que lá, diferentemente da maior parte das outras cidades, tais opiniões são minoritárias perante as

[22] Id., ib.

opiniões antimilitares em 4 das 5 categorias de renda. Por outro lado, a observação global do nível dos coeficientes de correlação sugere que haja também, em Recife, a tendência a um peso especialmente pronunciado das disposições pró ou antimilitares em conexão com as lealdades ou inclinações partidárias. Porto Alegre, por sua vez, além de ser uma das exceções quanto ao padrão geral de correlação negativa entre "pró-mililitarismo" e renda familiar, é também a *única* cidade onde a opinião contra a permanência dos militares é substancialmente majoritária desde o nível mais baixo de renda e em *todos* eles. Dada a feição geral dos dados aqui discutidos, é se levado a pensar que os casos de Recife e Porto Alegre difiram entre si: enquanto o "antimilitarismo" de Recife e sua especial ressonância político-partidária provavelmente se deveriam a fatores também especiais que seria necessário explorar, o "antimilitarismo" de Porto Alegre pareceria articular-se num quadro geral de oposicionismo mais consistentemente ideológico". Contudo, seria preciso ter em conta algo que os dados compactos da tabela VI não revelam: em Porto Alegre, o "pró-militarismo" *entre os pedetistas* é também maior nos níveis inferiores de renda do que nos superiores (ou seja, dá-se o mesmo padrão geral de correlação negativa), enquanto as proporções correspondentes para os peemedebistas mostram um grau médio de "pró-militarismo" aproximadamente constante nos diversos níveis de renda.

Já o item correspondente à avaliação da qualificação do "povo" para votar, ao qual se referem os números da tabela VII, situa, por certo aspecto, um problema de particular interesse e algo intrincado. Algumas análises de dados anteriores haviam indicado com bastante clareza que as opiniões quanto a este item, em conjunto com outros (em particular a preferência pelo voto direto ou indireto e as opiniões quanto ao voto dos analfabetos) que implicitamente também envolvem a avaliação da capacidade política dos setores populares, tendem a distribuir-se pela estrutura social de maneira que contrasta com o padrão dominante em questões de outra natureza[23]. Tal padrão dominante é o que aqui já se evidenciou de forma bastante reiterada: a tendência a crescerem os níveis de insatisfação, ou as frequências de opiniões de alguma forma críticas com respeito às condições vigentes no país, à medida que se sobe na escala socioeconômica, aqui expressa nas categorias de renda familiar. Ora, dado que o regime de 1964

[23] Id., pp. 245-46.

tendia nitidamente a ver com suspeita a plena participação política dos setores populares e a caracterizar-se por uma postura restritiva diante dela, pareceria razoável, pelo menos de certo ângulo, esperar que as avaliações quanto a este aspecto viessem a exibir a mesma forma de relacionamento com as posições socioeconômicas que se revela nesse padrão dominante – a saber, o crescimento das avaliações positivas da capacidade política do povo com o crescimento dos níveis de renda. No entanto, tal como indicavam os resultados de análises anteriores, os dados presentes mostram de maneira inequívoca justamente o oposto, ou seja, a acentuada *diminuição* das avaliações positivas à medida que se sobe nos níveis de renda.

Tabela VII – Eleições de 1982: Opiniões sobre *capacidade do "povo" para votar* em relação com renda familiar e preferência partidária, por localidade

		RENDA FAMILIAR				
		1	2	3	4	5
Fortaleza	A)* % "sabe votar"	52	36	31	25	18
	B) *Fi* (correl. c/ pref. partidária)	- 0,17	0,02	0,13	0,21	0,05
Recife	A) % "sabe votar"	59	51	33	28	27
	B) *Fi*	- 0,11	- 0,10	- 0,15	- 0,04	- 0,04
Salvador	A) % "sabe votar"	60	61	50	33	35
	B) *Fi*	0,03	0,03	0,09	- 0,07	0,09
Belo Horizonte	A) % "sabe votar"	48	42	45	32	26
	B) *Fi*	- 0,09	0,11	- 0,12	- 0,08	0,28
"Área rural"	A) % "sabe votar"	80	69	-	-	-
	B) *Fi*	0,05	-	-	-	-
Rio de Janeiro	A) % "sabe votar"	71	57	46	38	28
	B) *Fi*	-	- 0,08	0,04	0,07	0,25
São Paulo	A) % "sabe votar"	61	41	42	37	32
	B) *Fi*	-	0,08	- 0,02	0,16	- 0,02
Porto Alegre	A) % "sabe votar"	47	49	42	36	22
	B) *Fi*	-	0,03	- 0,02	0,02	0,31

*** A = Porcentagens que opinam que o "povo" sabe votar entre os entrevistados que manifestam preferência por algum partido.**

Em B, o sinal positivo do coeficiente indica que "oposicionismo" cresce com o crescimento de opiniões que avaliam favoravelmente a capacidade política do "povo".

Que significado atribuir a essa constatação? Algo a ser tido em conta é o aspecto de que, entre os estratos socioeconômicos menos favorecidos,

tomar posição sobre uma questão como esta importa provavelmente, na percepção dos próprios entrevistados, em *falar de si mesmo*, diferentemente da maneira pela qual a questão tenderá a ser entendida entre os estratos mais favorecidos. Assim, além de haver um sentido bastante claro em que o item pode ser assimilado à esfera do "próximo" ou "familiar" (por contraposição ao caráter "remoto" e complexo de muitas das questões de outra natureza), a avaliação positiva é, dentre os setores populares, uma expressão de autoconfiança ou autoestima, e é talvez natural, a esta luz, que se dê o padrão encontrado na tabela VII. Mesmo se se parte daí, contudo, continua de pé o problema do significado a ser atribuído àquele padrão no sentido politicamente relevante que aqui nos importa: teríamos nele a evidência de algo que se contrapõe, ainda que de maneira incipiente ou rudimentar, aos traços de alheamento, deferência e tendência ao conformismo que parecem marcar amplas parcelas dos setores populares do eleitorado ou, ao contrário, caberia vê-lo antes como a simples projeção ingênua e desinformada da situação de maior ou menor marginalidade socioeconômica, intelectual e político-ideológica característica de tais parcelas?

Nossas próprias analises dos dados de Juiz de Fora em 1976 se inclinavam pela primeira alternativa, com base não só na forma encontrada das relações com posição socioeconômica, mas também no fato de que correlações relativamente expressivas entre os itens desse tipo e a opção partidária – por comparação com as geralmente encontradas nos demais itens – tendiam a dar-se nos estratos inferiores de renda. Os dados agora examinados, porém, impõem reservas a essa interpretação, por duas razões. De um lado, vê-se que tende a ser nula, em geral, a correlação entre as opiniões sobre a capacidade popular e o caráter oposicionista ou situacionista das simpatias partidárias – o que se dá também nas categorias inferiores de renda familiar, diferentemente do que se deveria prever se se pretendesse atribuir um significado pelo menos tendencialmente inconformista, do ponto de vista político, à alta incidência de avaliações positivas naquelas categorias. De outro lado, algo muito sugestivo se observa nos números correspondentes aos municípios da "área rural".

Os entrevistados desses municípios pertencem, em sua quase totalidade, aos estratos inferiores de renda. Ora, vê-se que, enquanto suas opiniões e inclinações quanto às diversas questões a que se referem tanto as

tabelas já examinadas como as que estaremos examinando adiante se situam inequivocamente no pólo de maior conformismo e conservadorismo, é precisamente entre eles que encontramos as *maiores* incidências de avaliações positivas da capacidade política popular. Isso sugere fortemente que tais avaliações, ao invés de se contraporem à síndrome de deferência e conservadorismo ligada às posições mais "marginais" do sistema sociopolítico global (nos termos da teoria da "centralidade"), na verdade são parte integrante dessa síndrome. Tal interpretação (que seria reforçada, nos dados da tabela VII, pela tênue evidência no sentido de se afirmarem tendências opostas às dos municípios rurais no que vai aqui emergindo como o caso polar de Porto Alegre) se mostra certamente mais plausível do que uma concebível interpretação alternativa: a de que teríamos no pólo "rural" das localidades estudadas um caso especialmente marcado de "esquizofrenia" político-ideológica.

Finalmente, dois outros itens "político-institucionais", a que se referem os dados das tabelas VIII e IX, apresentam características especiais. Trata-se dos itens correspondentes as opiniões quanto ao controle governamental a ser exercido sobre os sindicatos e quanto à legitimidade das greves como forma de atuação política. Com efeito, observa-se que esses itens, por contraste com os demais, aludem diretamente a instrumentos e formas de ação política (podendo ser vistos, por este aspecto, como uma espécie de medida de disposição à militância política), além de conterem alusão implícita a classes sociais nas ressonâncias que provavelmente tenderão a evocar num contexto como o nosso. Eles têm, portanto, particular interesse do ponto de vista de certas dimensões do tema geral da ideologia política.

Tabela VIII – Eleições de 1982: Opiniões sobre controle governamental a ser exercido sobre os *sindicatos* em relação com renda familiar e preferência partidária, por localidade

		RENDA FAMILIAR				
		1	2	3	4	5
Fortaleza	A)* % "mais controle"	36	41	33	33	8
	B) *Fi* (correl. c/ pref. partidária)	0,00	0,11	0,38	0,44	0,04
	C) % "não sei"	43	36	36	25	22
Recife	A) % "mais controle"	36	30	32	28	9
	B) *Fi*	0,13	0,15	0,27	0,01	0,18
	C) % "não sei"	33	33	26	26	16
Salvador	A) % "mais controle"	32	30	23	7	10
	B) *Fi*	-	0,05	0,02	0,19	0,41
	C) % "não sei"	0,18	41	40	32	25
		38				
Belo Horizonte	A) % "mais controle"	20	20	13	16	18
	B) *Fi*	0,15	0,13	0,17	0,43	0,15
	C) % "não sei"	39	37	43	29	22
"Área rural"		73	69	-	-	-
	A) % "mais controle"	0,00	-	-	-	-
	B) *Fi*	7	13	-	-	-
	C) % "não sei"					
Rio de Janeiro	A) % "mais controle"	29	35	31	18	13
	B) *Fi*	-	-	0,00	0,26	0,10
		43	0,07	38	28	23
	C) % "não sei"		42			
São Paulo	A) % "mais controle"	22	26	23	17	12
	B) *Fi*	-	0,07	0,06	0,52	0,41
		50	57	40	34	22
	C) % "não sei"					
Porto Alegre	A) % "mais controle"	5	28	16	18	11
	B) *Fi*	-	0,09	0,29	0,27	0,39
		42	32	37	28	24
	C) % "não sei"					

*** A = Porcentagens que desejam "mais" ou "muito mais" controle governamental sobre os sindicatos entre os entrevistados que manifestam preferência por algum partido.**

Em B, o sinal positivo do coeficiente indica que "oposicionismo" cresce com o crescimento de opiniões contrárias ao controle.

C = Porcentagens que declaram não saber se há ou não há controle dos sindicatos pelo governo ou se deve haver maior ou menor controle.

De início, cabe destacar uma observação especial que os dados a respeito permitem. No questionário utilizado, a principal pergunta relativa ao controle governamental sobre os sindicatos, na qual se indagava do entrevistado sua preferência quanto ao grau de controle que "o governo" deveria exercer sobre os sindicatos (maior ou menor que o atual ou o mesmo), era precedida por outra em que se solicitava sua opinião sobre se, na atualidade, o governo controla ou não controla os sindicatos, questão esta formulada como tema polêmico em que uns dizem que sim, outros que não. Se se agregam as porcentagens de respostas "não sei" a ambas as perguntas (o que se justifica pelo fato de a pergunta sobre a preferência pessoal não se aplicar aos que respondiam "não sei" à anterior), vemos – como revela, na tabela VIII, a fileira *C* para cada uma das diferentes localidades – que a frequência de tais respostas tende a ser bastante alta, com o padrão geral de diminuição à medida que se sobe nos níveis de renda familiar. Mas há um pormenor intrigante, nessa tabela, relativamente às respostas "não sei": sendo em geral altas as porcentagens correspondentes nos níveis inferiores de renda das diversas capitais, elas são especialmente altas no caso de São Paulo – enquanto são baixíssimas nos municípios da "área rural" (onde cedem espaço às proporções altíssimas dos que afirmam positivamente a necessidade de controle). Isso indica que talvez haja mais de um tipo de resposta "não sei": além de ser a resposta do indivíduo alheio e desinformado, pode ser também, em alguma medida, o resultado de certa perplexidade produzida pela exposição direta a um ativismo sindical novo em sua intensidade e características, bem como às reações ao fenômeno ocorridas seja por parte do governo, seja no plano da disputa entre agremiações partidárias. Esta segunda linha interpretativa se ajustaria, obviamente, ao caso de São Paulo, e certas observações a serem assinaladas a propósito das opiniões sobre greves parecem corroborá-las.

Tabela IX – Eleições de 1982: Opiniões sobre *greves* como forma de atuação política em relação com renda familiar e preferência partidária, por localidade

		RENDA FAMILIAR				
		1	2	3	4	5
Fortaleza	A)* % a favor de greves	56	52	56	65	60
	B) *Fi* (Correl. c/ pref. partidária)	0,14	0,08	0,19	0,37	0,19
Recife	A) % a favor de greves	51	52	56	45	71
	B) *Fi*	0,18	0,23	0,11	0,13	0,39
Salvador	A) % a favor de greves	42	39	46	68	51
	B) *Fi*	0,25	0,03	0,13	0,22	0,28
Belo Horizonte	A) % a favor de greves	42	35	44	38	60
	B) *Fi*	0,33	0,19	0,21	0,33	0,12
"Área rural"	A) % a favor de greves	12	19	-	-	-
	B) *Fi*	0,08	-	-	-	-
Rio de Janeiro	A) % a favor de greves	33	46	50	57	58
	B) *Fi*	-	0,08	0,19	0,05	0,35
São Paulo	A) % a favor de greves	34	40	44	46	64
	B) *Fi*	-	- 0,02	0,06	0,11	0,36
Porto Alegre	A) % a favor de greves	53	53	48	52	54
	B) *Fi*	-	0,09	0,31	0,17	0,11

*** A = Porcentagens que se declaram a favor de greves com forma de atuação política.**

Em B, o sinal positivo indica que "oposicionismo" cresce com o crescimento de opiniões a favor das greves.

Antes, porém, algumas observações adicionais a respeito dos dados sobre o item "controle dos sindicatos". Basicamente, a de que eles reiteram em aspectos cruciais – apesar da aparente peculiaridade do item – o padrão dominante até aqui destacado: (a) as opiniões favoráveis a *maior* controle (cujo sentido conservador dificilmente poderia ser negado) tendem a *aumentar* à medida que descemos nos níveis de renda familiar, compondo-se com as proporções de "não sei" para formar nos níveis inferiores grandes maiorias que, à luz do modelo da consciência de classe, não poderiam ser qualificadas senão como de alguma forma "deficientes"; e (b) as

correlações entre as opiniões sobre o controle dos sindicatos e o oposicionismo ou situacionismo das simpatias partidárias tendem a dar-se mais nitidamente apenas nos níveis mais *altos* de renda. Contudo, assinale-se também que as maiorias recém-mencionadas tendem a ser perceptivelmente menores, no que se refere aos níveis mais baixos de renda, em duas cidades: Belo Horizonte e... Porto Alegre.

Já o item relativo a greves como forma de atuação política, apesar de não se ter usado aqui uma pergunta "filtro", parece situar-se num nível de menor complexidade e maior acessibilidade do que o item "controle dos sindicatos" do ponto de vista da percepção dos eleitores e das informações de que dispõem: as respostas de tipo "não sei" não chegam a merecer destaque, embora a pergunta correspondente do questionarão utilizado também introduzisse o assunto como objeto de polêmica. O interesse do item aumenta, assim, pela conjugação dessa "visibilidade" aparentemente maior com as razões teóricas acima indicadas. Como quer que seja, ele mostra formas algo complexas de relacionamento com as demais variáveis a que temos recorrido em nossa análise. Se observamos os números da tabela IX, vemos, em primeiro lugar, que as frequências dos que *concordam* ("complemente" ou "em parte", na formulação dada à pergunta) com o recurso a greves como forma de atuação política são relativamente altas em confronto com as disposições antes restritivas manifestadas pelos entrevistados face à questão do controle dos sindicatos. Os padrões que se podem apontar nas distribuições de tais frequências, porém, já começam a revelar a complexidade mencionada.

Primeiro, há, em cada uma das diversas capitais exceto Rio e São Paulo, uma relativa *constância* das proporções de respostas favoráveis às greves nas diferentes categorias de renda familiar. Essa constância é especialmente marcada em Porto Alegre, o que se poderia pretender ver como um indício a mais da singularidade desta cidade. Nos demais casos (Fortaleza, Recife, Salvador e Belo Horizonte), ela se associa com *alguma* tendência no sentido do reiterado padrão de predomínio de posturas críticas ou de insatisfação e inconformismo nos níveis socioeconômicos superiores: vê-se que a proporção mais alta de opiniões pró-greves se dão seja na quarta ou na quinta categoria de renda. As exceções representadas por Rio e São Paulo *reforçam* (ao invés de atenuar, como seria talvez de esperar) a indicação contida neste último aspecto, mostrando com nitidez a tendência

ao crescimento linear das proporções pró-greves com o aumento dos níveis de renda. Assim, o padrão dominante que temos assinalado se daria também no que se refere ao componente "ativista" ou "militante" da "síndrome" corrente de inconformismo político – o que, na medida em que o desiderato de um sindicalismo não controlado pelo estado possa ser visto como envolvendo o mesmo componente, já estaria indicado com maior clareza nas observações permitidas pela tabela anterior.

Quando nos voltamos para as correlações entre as opiniões sobre greves e as opções partidárias, vemos que se corrobora igualmente a tendência geral à ocorrência de correlações mais fortes nos níveis superiores de renda familiar – seja a quarta ou, especialmente, a quinta categoria de renda. Mas algo mais pode ser observado: embora não seja, digamos, dramaticamente evidente, é perceptível que os valores do coeficiente de correlação encontrados em Fortaleza, Recife, Salvador e Belo Horizonte tendem a situar-se num nível em geral mais alto do que os de Rio, São Paulo e Porto Alegre. Ora, estas três cidades, que também se diferenciam das primeiras nos aspectos destacados no parágrafo anterior, são precisamente aquelas em que a reformulação partidária teve maiores consequências, possibilitando o surgimento e a penetração mais significativa de novos partidos e tornando mais complicadas as linhas partidário-ideológicas de disputa. É de se presumir, portanto, que nestes casos o cálculo do coeficiente de correlação através do recurso ao simples contraste entre "oposicionismo" e "governismo" das simpatias partidárias dissimule matizes importantes.

De fato, vários aspectos merecem menção quando os dados apresentados de maneira compacta na tabela IX são observados em maior minúcia. Eles tem a ver, em particular, com a tendência mais ou menos acentuada à *polarização* das respostas sobre as greves como recurso político ao redor das opiniões extremas previstas no questionário utilizado ("concorda completamente" ou "discorda completamente", por contraposição às opiniões mais moderadas correspondentes a concordância ou discordância "parcial" e à posição intermediária de "indiferença"), bem como com as formas de sua distribuição seja pelas diversas categorias de renda, seja no interior dos diferentes partidos. Assim, observa-se a ocorrência de um padrão bastante claro de correlação *negativa* entre o nível de renda familiar e a polarização de opiniões (isto é, um padrão de

diminuição da polarização com o crescimento da renda) nas cidades de Fortaleza, Recife e Belo Horizonte. Porto Alegre revela o mesmo padrão, com a particularidade, porém, de que, apesar de a polarização tender a diminuir com a renda crescente, ela é alta em todos os níveis de renda: as opiniões extremas são *sempre* as modais, havendo, por exemplo, na categoria inferior de renda, 47 por cento das respostas em completa concordância, contra nada menos de 42 por cento em completa discordância. Uma variação mais ou menos clara relativamente a esse padrão se tem no Rio de Janeiro e especialmente em Salvador, com o predomínio da tendência a *discordar fortemente* nos níveis inferiores de renda familiar (categorias 1 e 2*),* que se substitui pela tendência a *concordar* (parcial ou completamente) sobretudo na quarta categoria e pela tendência à *dispersão* das opiniões na categoria superior de renda.

Por certo, com o Rio de Janeiro já se trata de um dos casos em que a estrutura partidária mais complexa provavelmente interfere com a estrutura das opiniões. Com efeito, o exame das opiniões por partido mostra que, nesta cidade, os adeptos do PMDB tendem a apresentar opiniões mais polarizadas nos níveis médio e alto de renda, enquanto os pedetistas são mais homogeneamente a favor à medida que aumenta a renda. Além disso, ao passo que a conjugação entre a opção pelo PMDB e as opiniões em favor das greves ocorre em alguma medida nos níveis mais baixos de renda, no caso da opção pelo PDT ela aparece nos níveis mais *altos.* Tais observações sugerem que a opção pedetista adquire um conteúdo ideológico apenas nas camadas socioeconômicas favorecidas. Destaque-se, porém, que isso contrasta claramente com o que se dá em Porto Alegre, onde se verifica que a alta polarização de opiniões que acima dissemos ocorrer em todos os níveis de renda familiar disfarça um padrão segundo o qual o PDT tende a ser fortemente a favor das greves nos estratos inferiores de renda e a transitar gradualmente para fortemente *contra* nos estratos superiores, enquanto o oposto, embora menos nitidamente, ocorre com o PMDB – apesar de este "último ser globalmente mais "grevista" do que aquele.

É no caso de São Paulo, contudo, que o exame dos dados por partido será talvez mais instrutivo, tendo em vista, de um lado, o surgimento do PT precisamente em torno de movimentos sindicais e grevistas, bem como a imagem especial que o partido tende a adquirir em função disso, e, de outro lado, a acesa disputa que veio a se estabelecer entre os partidários de PT e

PMDB por ocasião das eleições. Vê-se, em consonância com o que pode haver de aparentemente surpreendente no fato de ocorrerem de maneira tão nítida em São Paulo os padrões acima destacados, que, nos níveis inferiores de renda familiar, *mesmo os adeptos do PT* revelam alto grau de polarização de opiniões sobre a legitimidade das greves como recurso político: na segunda categoria de renda, por exemplo (para tomar uma categoria em que o numero total de entrevistados é mais expressivo do que no extremo inferior), nada menos de 36 por cento dos petistas *discordam completamente* do recurso às greves, contra 43 por cento que concordam completamente – e a concordância plena cresce, como seria de esperar de acordo com o padrão geral, nos níveis mais altos. Já os adeptos do PMDB não só se mostram altamente polarizados quanto às opiniões sobre as greves nos níveis inferiores de renda, como na verdade exibem o *predomínio* das proporções dos que se declaram *completamente contra* desde a segunda até a quarta categoria de renda: 52 por cento na segunda, 42 por cento na terceira e 41 por cento na quarta: Parece claro que a disputa entre os dois partidos nas circunstâncias específicas do contexto paulista terá tido importância em condicionar pelo menos alguns aspectos dessas constatações, fazendo da greve uma forma de ação mais identificada com o PT. Isso não impede, porém, a marcante atuação de mecanismos sociopsicológicos desfavoráveis à militância mais aguerrida mesmo entre os petistas dos estratos socioeconômicos mais baixos.

IV

Antes de passar à tentativa de sintetizar as observações permitidas pelos dados e às conclusões de nossa análise, detenhamo-nos para considerar um aspecto particularmente importante da temática geral de que aqui se trata. Referimo-nos ao aspecto especificamente *cognitivo* das imagens e opiniões políticas e à relevância deste aspecto no que diz respeito a algumas das mais reiteradas constatações apresentadas acima. Uma suposição central da articulação anteriormente proposta entre o modelo da centralidade e o da consciência de classe é a de que a operação deste último se vincula com o alargamento do horizonte intelectual e o acesso mais rico a informações de natureza variada que acabam sendo politicamente pertinentes. Tais conquistas, que correspondem a parte importante da própria definição da dimensão "subjetiva" da noção de centralidade, seriam

facultadas pelas condições *objetivas* favoráveis que se ligam às posições mais centrais do sistema sociopolítico.

De outro lado, se se avalia o interesse da questão das informações de que dispõe o eleitorado do ponto de vista das verificações de análises anteriores, dois pontos relacionados merecem destaque. Em primeiro lugar, a constatação, já mais de uma vez indicada acima, do alto nível de desinformação que caracteriza amplas parcelas do eleitorado, sobretudo á medida que se desce nos estratos socioeconômicos. Apesar de haver variações segundo a natureza dos temas envolvidos, tal desinformação tende a ser especialmente marcada no que se refere a assuntos propriamente políticos[24]. Em segundo lugar, a questão dos efeitos dessa constatação sobre a maneira de se relacionarem os eleitores com os partidos, ou sobre a *natureza das identificações partidárias*, o que provê uma via especialmente direta de acesso ao problema das relações entre *issue-orientation* (que, como vimos, supõe inevitavelmente informação), ideologia e identidade – ou seja, o problema básico que aqui tomamos como ponto de partida e referência mais ampla.

Algo que emerge com grande clareza de análises anteriores quanto ao último ponto (natureza das identificações partidárias) é a sugestão de que a simpatia por determinado partido, ou a identificação com ele, tende a originar-se em imagens difusas e a desfrutar de precedência sobre a percepção da posição do partido diante deste ou daquele problema específico, bem como sobre a percepção da correspondência que tal posição possa ter com aquela eventualmente mantida pelo próprio eleitor. Ambas essas percepções podem chegar ou não a ocorrer, e a riqueza do acesso a informações politicamente relevantes seria a variável decisiva para que efetivamente ocorram. Independentemente de sua ocorrência, porém, e em qualquer caso com precedência sobre ela, a simpatia partidária se estabelecerá com base na estruturação do universo político empreendida através da referência a grandes linhas de clivagem muitas vezes definidas de maneira bastante tosca – tanto mais quanto menores ou mais precárias sejam a informação disponível e a sofisticação intelectual geral. Isso não

[24] Alguns dados a respeito dos graus diferentes de informação com que conta o eleitorado sobre itens de natureza diversa podem ser encontrados em Fábio W. Reis "As Eleições e Minas Gerais", em B. Lamounier e F. H. Cardoso (orgs.), *Os Partidos e as Eleições no Brasil*.

impediria a transformação das simpatias partidárias em identificações partidárias estáveis. Caberia mesmo ver aí antes um fator de estabilidade das identificações (ou *identidades*) partidárias, qualquer que seja a medida de "erro" ou "acerto" das opções partidárias definidas inicialmente a partir de graus diferenciais de acesso a informação e de refinamento intelectual[25].

As circunstâncias em que se realiza a presente análise dos dados de 1982 não nos permitem, a rigor, *testar* tais sugestões através da manipulação do conjunto dos dados das diversas localidades[26]. . Por outro lado, o papel cumprido pelo fator intelectual ou cognitivo na conformação de alguns dos principais padrões observados parece bastante claro independentemente desse teste rigoroso ao nível nacional. Não obstante, diante da relevância do aspecto cognitivo, parece oportuno introduzir brevemente aqui a observação de dois conjuntos de dados referidos especificamente a Belo Horizonte nos quais se têm indicações interessantes quanto à maneira pela qual a informação sobre assuntos políticos se articula na cadeia causal tanto "para trás", com a posição socioeconômica, como "para a frente", com as imagens e identificações partidárias.

O primeiro conjunto refere-se a um índice de informação sociopolítica aplicado a uma amostra da população belo-horizontina em *survey* realizado por ocasião das eleições de 1978. Dado o fato de que já se observara anteriormente a grande variação no grau geral de visibilidade de itens diversos de acordo com sua natureza mais estritamente política ou mais ligada a problemas de política econômico-social (o que é a ponderação decisiva por detrás de nossa preocupação de observar os correlatos das percepções e opiniões sobre problemas de tipos diferentes), esse índice combinava cinco itens, sendo três "políticos" e dois de política econômico-social.[27] Nosso objetivo a respeito é apenas evidenciar, por meio de uma

[25] Veja-se F. W. Reis, "Classe Social e Opção Partidária", pp. 259-77. A alusão a "erro" ou "acerto" das opções partidárias diz respeito ao fato de que, entre os eleitores de reduzida informação, encontra-se com frequência, por exemplo, a atribuição à ARENA de posições que corresponderiam antes ao MDB no que se refere a problemas específicos.

[26] Por razões várias, o questionário elaborado em 1982 para aplicação nas diversas localidades pesquisadas terminou por não contar com medidas adequadas de informação.

[27] Especificamente, indagava-se se o entrevistado sabia o que eram o MOBRAL, o FGTS, o Ato Institucional n.º 5, "eleição direta" e quem era "o futuro presidente do Brasil, eleito no dia 15 de outubro passado". Atribuindo-se um ponto a cada resposta certa e zero a cada resposta errada, os valores totais obtidos pelos entrevistados variavam de 0 a 5, sendo posteriormente tricotomizados em informação " baixa", " média" e "alta" de acordo com a distribuição geral deles.

"medida" relativamente refinada, a correlação extraordinariamente clara existente entre informação sociopolítica geral e posição socioeconômica, o que fornecerá base mais sólida a observações a serem feitas em seguida com recurso a um indicador mais tosco, além de colocar talvez em perspectiva mais adequada muitos dos padrões aqui ressaltados. Tal correlação pode ser apreciada nos dados da tabela X, onde a posição socioeconômica é tomada também em termos de níveis de renda familiar.

TABELA X - Belo Horizonte, 1978: Informação sociopolítica por níveis de renda familiar (%)

		RENDA FAMILIAR			
		Até 5000	+ 5000 a 10000	+ 10000 a 20000	+ 20000
INFORMAÇÃO*	Baixa	59	31	15	9
	Média	31	45	36	27
	Alta	10	24	49	64
	(N)	(203)	(173)	(138)	(126)

*Ver nota 27 para explicações.

Apesar de não se dispor de medida análoga no questionário de 1982, a distribuição então obtida em Belo Horizonte das respostas a uma pergunta em que os entrevistados eram convidados a citar os partidos políticos que "lembravam" existir no Brasil naquele momento mostra que temos nela um bom indicador de informação política. Assim, enquanto as proporções de entrevistados capazes de citar espontaneamente seja o PDS, o PMDB ou o PT se situam aproximadamente num mesmo patamar (alcançando respectivamente 70, 76 e 69 por cento), a proporção cai para 48 por cento no caso do PDT e para 19 por cento no caso do PTB. Tomando como categorias de informação crescente as dos que (1) não são capazes de citar qualquer partido, (2) citam o PMDB, (3) citam o PDT e (4) citam o PTB, pode-se observar na tabela XI a clara correlação das respostas com a renda familiar dos entrevistados. Cabe presumir, assim, que em Belo Horizonte, na conjuntura política de fins de 1982, o simples fato de se chegar a ter condições de citar espontaneamente o PDT e o PTB, além dos demais partidos, requeria a ultrapassagem de níveis mais ou menos claros de envolvimento em assuntos políticos que contava com probabilidades

bastante diversas de chegar a efetivar-se nos diferentes estratos socioeconômicos – sendo, para o PTB, três vezes maior na categoria de renda familiar de mais de 7 salários mínimos do que na de até dois salários mínimos, enquanto a probabilidade de não se ter conhecimento de qualquer dos partidos (pelo menos no sentido de não se ter condições de citar espontaneamente qualquer deles pelo nome ou pela sigla) era cerca de 17 vezes maior nesta categoria do que naquela.

TABELA XI - Belo Horizonte, 1982: Informação sobre os partidos políticos existentes por níveis de renda familiar (%)

		RENDA FAMILIAR			
		Até 2 sal. mínimos	+ 2 a 4 sal. mínimos	+ 4 a 7 sal. mínimos	+ 7 sal. mínimos
INFORMAÇÃO S/ PARTIDOS*	1.Baixa	34	15	10	2
	2. Média inferior	33	31	24	27
	3. Média superior	21	34	41	35
	4. Alta	12	19	25	36
	(N)	(194)	(105)	(71)	(66)

* 1 = Incapazes de citar qualquer partido
2 = Capazes de citar PMDB
3 = Capazes de citar PDT
4 = Capazes de citar PTB

Pois bem. Uma bateria de perguntas do questionário utilizado procurava apreender as imagens partidárias porventura existentes junto aos eleitores através do convite aos mesmos para que atribuíssem notas aos partidos em diferentes respeitos: sua "competência", sua atuação no "combate à corrupção", sua característica mais ou menos "demagógica" ou consistente como partido "oposicionista" e sua postura na "defesa dos trabalhadores". Destes aspectos, observa-se que o último faz menção expressa a algo que análises anteriores haviam mostrado corresponder à dimensão talvez decisiva das imagens dos partidos, ou seja, a percepção da posição em que eles se situam em termos de antinomias tais como as que se estabelecem na consciência popular entre a elite ou os "ricos", de um lado, e os "pobres", o "povo" ou os "trabalhadores", de outro – termos estes adotados espontaneamente, por exemplo, pelos eleitores belo-horizontinos para caracterizar a ARENA e o MDB em pesquisa realizada já em 1974. Pareceria, assim, que o item "defesa dos trabalhadores" se singulariza por aludir de maneira direta precisamente às linhas de clivagem antes mencionadas. Ora, enquanto os dados referentes aos demais aspectos não mostram maior interesse, o exame dos dados relativos à "defesa dos trabalhadores", ao contrário, revela alguns claros padrões, os quais

reforçam a interpretação indicada dos mecanismos associados às identificações partidárias.

Tais dados se encontram na tabela XII, onde se exibem as correlações entre as notas atribuídas no item "defesa dos trabalhadores" aos três partidos de alguma presença em Belo Horizonte, de um lado, e a opção partidária dos entrevistados, de outro, simultaneamente nos diversos níveis de "informação sobre os partidos" e de renda familiar. Naturalmente, dado o fato de que se trata aqui de avaliações sobre *cada* partido, tornar-se-ia inconveniente utilizar a simples contraposição anteriormente adotada entre oposicionismo e governismo das opções partidárias. Assim, ao invés de agregar as opções peemedebistas e petistas, elas são agora contrastadas separadamente com as opções pedessistas para efeito de calcular os valores do coeficiente de correlação.

Tabela XII – Eleições de 1982: Opiniões sobre *greves* como forma de atuação política em relação com renda familiar e preferência partidária, por localidade.

	RENDA FAMILIAR															
	Até 2 sal. mínimos				+ 2 a 4 sal. mínimos				+ 4 a 7 sal. Mínimos				+ 7 sal. mínimos			
	INFORMAÇÃO SOBRE PARTIDOS*															
	B	Mi	Ms	A	B	Mi	Ms	A	B	Mi	Ms	A	B	Mi	Ms	A
1) Notas ao PMDB (PDS x PMDB)	.44	.46	.24	-.07	.60	.37	.23	.08	-	.72	.75	.07	-	.52	.29	.69
2) Notas ao PT (PDS x PMDB)	.56	.25	.04	-.80	.67	.05	.39	.22	-	.38	.59	.42	-	.16	.15	-.05
3) Notas ao PDS (PDS x PMDB)	.00	.45	.48	.27	.43	.89	.49	.36	-	.55	.52	.65	-	.44	.38	.10
4) Notas ao PMDB (PDS x PT)	.50	.13	.19	-.50	-	.00	-.26	.33	-	-	.54	-.20	-	.43	-.03	.03
5) Notas ao PT (PDS x PT)	.75	.59	.23	.00	-	.42	.52	.33	-	-	.38	.83	-	.33	.24	-.14
6) Notas ao PDS (PDS x PT)	.00	.50	.03	.82	-	.63	.67	.67	-	-	.41	.65	-	.50	.63	.51

* Como na tabela anterior

O que surge de maneira mais gritantemente clara da tabela é o impacto de informação sobre as correlações das opções partidárias com as avaliações dos partidos oposicionistas *nos níveis inferiores de renda*, e a maneira como tal impacto tende a atenuar-se e diversificar-se nos níveis de renda mais altos. Quer se trate de contrapor pedessistas a peemedebistas

(linhas 1, 2 e 3 da tabela) ou a petistas (linhas 4, 5 e 6), esse impacto pode ser observado com grande nitidez especialmente na categoria correspondente a até 2 salários mínimos tanto para as notas dadas ao PMDB quanto para as dadas ao PT, mantendo-se também de forma bem nítida para a contraposição entre pedessistas e peemedebistas na categoria de renda imediatamente superior. Ressalte-se, porém, algo crucial: a *direção* em que se dá esse impacto. Assim, seria talvez de esperar, à luz de certas concepções acerca da natureza das identificações partidárias dos setores populares, que a correlação entre a avaliação dos partidos e a opção por um ou outro partido *aumentasse* à medida que, nas condições em geral precárias de informação existentes em tais setores, aumenta a informação de que se dispõe, quando os eleitores supostamente passam a poder articular mais congruentemente as imagens e as preferências partidárias. O que se verifica, porém, e exatamente o oposto: o aumento do nível de informação tende inequivocamente a fazer *diminuir*, nas categorias inferiores de renda, a intensidade das correlações entre avaliações dos partidos e preferências partidárias – ou mesmo (aspecto do qual nos ocuparemos logo) a transformar, em dados casos, fortes correlações positivas em fortes correlações negativas.

Não parece haver senão uma interpretação plausível para tal padrão em seu aspecto mais geral: a de que, em condições de reduzida informação, as notas dadas aos partidos (ou as avaliações feitas deles) se revestem de um caráter amplamente "projetivo", estabelecendo-se de maneira forçosa a congruência entre a simpatia difusamente suscitada por determinado partido e as características que lhe são atribuídas – tanto mais quando as características em questão dizem respeito (como é o caso de "defesa dos trabalhadores" para as categorias inferiores de renda) a algo que toca diretamente a própria autopercepção do eleitor. Por contraste, à medida que se sobe nos níveis de informação, torna-se possível conviver, em algum grau, com matizes mais variados na percepção tanto do partido pelo qual se opta quanto dos demais – o que se traduz, nos dados em exame, particularmente no fato de que, nos níveis inferiores de renda, mesmo os eleitores identificados com o PDS se deixam penetrar, quando mais informados, pelas imagens dominantes do PMDB e do PT como partidos que tomam o lado do "povo" ou dos trabalhadores, donde a queda e o desaparecimento das correlações com o aumento de informação. Note-se que esta linha de interpretação envolve, como aspecto a merecer registro, a

constatação de que a correlação entre opção partidária e avaliação dos partidos de oposição é alta (e até especialmente alta) mesmo no caso dos eleitores cuja desinformação chega ao ponto de não poderem sequer citar espontaneamente qualquer dos partidos existentes, que é o caso dos que se situam no extremo inferior de informação de acordo com a medida aqui utilizada. A interpretação tem em conta, naturalmente, que muitos dos que se encontram nessa categoria têm condições de manifestar – e manifestam efetivamente – preferência entre os partidos quando estes lhes são citados.

Mas há outros aspectos particulares a destacar na tabela. Primeiro, o de que se dá, como mencionamos acima, a transformação de fortes correlações positivas em negativas em determinados casos de alta informação no nível inferior de renda. Assinale-se que essa inversão ocorre, significativamente, nos dois casos seguintes: (a) o caso em que se contrapõem pedessistas e *peemedebistas* em torno das notas dadas ao *PT* (linha 2); e (b) o caso em que se contrapõem pedessistas e *petistas* em torno das notas dadas ao *PMDB* (linha 4). Isso mostra que, em contraste com a mera tendência dos pedessistas a darem notas altas ao PMDB e ao PT (que é o que responde pelo desaparecimento das correlações em informação alta nas linhas 1 e 5), nos dois casos indicados temos também que os peemedebistas de alta informação dão notas *baixas* ao PT e os petistas de alta informação procedem da mesma forma com relação ao PMDB. Por outras palavras, nos níveis inferiores de renda, entre os eleitores de mais alta informação, petistas e peemedebistas se percebem mutuamente como adversários, enquanto tendem a perceber-se como aliados entre os eleitores de baixa informação. Na verdade, entre os peemedebistas a percepção hostil relativamente ao PT parece mesmo bem mais forte do que a que se dá relativamente ao PDS, como se constata pela comparação da magnitude dos coeficientes para alta informação nas linhas 2 e 3 para a categoria inferior de renda.

Por contraste, vê-se que, na categoria superior de renda, pedessistas e peemedebistas tendem a revelar avaliações polarizadas do PMDB quanto a "defesa dos trabalhadores" *nos diferentes níveis de informação* (apesar de que a incidência de casos correspondentes ao extremo inferior de informação seja aí praticamente nula), e tendem mesmo a fazê-lo de maneira especialmente marcada no nível de informação mais *alto*. Tal padrão diverge claramente do que se observa, em renda alta, quanto às

avaliações feitas do PT por parte de peemedebistas e pedessistas (linha 2 da tabela), onde as correlações tendem a ser fracas independentemente do nível de informação. O aspecto geral dos dados ajusta-se certamente à ideia de que, nas posições socioeconômicas mais altas, a contraposição PDS/PMDB assume maior importância e saliência – e que, entre os pedessistas, não apenas se percebe o PMDB como o adversário que efetivamente conta, mas também a própria avaliação positiva do PT pode adquirir sentido estratégico na confrontação com o PMDB. Isso não impede que mesmo os pedessistas, se informados, não possam senão tender a avaliar com alguma reserva a atuação *do próprio PDS* do ponto de vista da defesa dos trabalhadores, o que responde pela perceptível tendência geral à redução da intensidade das correlações nos casos de alta informação da linha 3 da tabela. Mas tal avaliação é ainda suficientemente afirmativa para permitir, dada a postura combativamente anti-PDS dos *petistas*, que as correlações sejam em geral fortes na linha 6 da tabela, onde os coeficientes se referem à contraposição das avaliações feitas por pedessistas e petistas.

Em geral, os dados da tabela XII parecem indicar com clareza alguns dos mecanismos ou fatores que concorrem para estreitar os limites dentro dos quais caberia esperar uma postura *issue-oriented* (ou propriamente "ideológica", no sentido sartoriano de ideologia política) diante do processo político-eleitoral. Corrobora-se que, nos amplos setores pobremente informados e precariamente envolvidos no processo político, o que parece estar em jogo são antes identificações difusas e "projetivas" estabelecidas em torno de imagens bastante simples da estrutura social e das clivagens que a definem – seja qual for o significado que caiba atribuir a isso do ponto de vista da estabilidade das identificações partidárias e suas consequências.

V

Que conclusões gerais extrair dos dados? Seria pouco razoável, certamente, qualquer pretensão de tomar cada uma das numerosas observações feitas de maneira a integrá-las todas num conjunto coerente. Não obstante, acreditamos ser apropriado destacar algumas dimensões ou aspectos gerais em conexão com a análise realizada acima.

Comecemos pela interpretação geral a ser dada às tendências mais reiteradas e nítidas quanto à forma de se relacionarem os diferentes tipos de variáveis privilegiados na análise. Parece bastante claro que essas tendências corroboram a integração proposta dos modelos da centralidade e da consciência de classe. Mas a análise comparativa aqui feita de dados correspondentes a diversas cidades e regiões do país vem enriquecer a interpretação anterior em um aspecto importante, que pode ser traduzido em termos de um refinamento com respeito à dimensão "horizontal" da ideia de centralidade. Bolivar Lamounier, embora sem recorrer à noção de centralidade de que nos temos valido, falava anos atrás de "metrópoles periféricas" para referir-se a padrões observados em Salvador – que era assim implicitamente contrastada com metrópoles "centrais" tais como, presumivelmente, Rio de Janeiro e São Paulo.[28] Ora, os dados aqui examinados sugerem claramente a conveniência de se incorporar à dimensão horizontal de centralidade, ademais do mero contraste entre o meio rural e o meio urbano, também a consideração da maneira pela qual o aspecto geográfico ou regional se articula com os componentes mais sociológicos do conceito de centralidade. Assim, algumas das observações feitas indicam que, congruentemente com o significado geral dado a esse conceito na literatura que recorre ao modelo da centralidade, seria possível falar com propriedade das capitais nordestinas como correspondendo, em geral, a posições menos centrais do sistema sociopolítico nacional, ou a metrópoles que se mostram como "periféricas" nos termos do modelo sociológico de centralidade de que aqui se trata. Contudo, outras de nossas observações mostram que, nesses mesmos termos, *também* Rio de Janeiro e São Paulo devem ser consideradas, em alguma medida, "metrópoles periféricas" – e que, se cabe falar de um "centro" do sistema político brasileiro no sentido sociológico ou sociopsicológico que aqui nos importa, ele se encontraria antes em Porto Alegre.

Por certo, com isso não se pretende propor que Rio de Janeiro e especialmente São Paulo não sejam o que se poderia descrever como as verdadeiras capitais políticas do país. Mas elas são também, em parte pelas mesmas razões que fazem delas as verdadeiras capitais, cidades em que a marcada heterogeneidade do eleitorado brasileiro se faz sentir

[28] Veja-se, por exemplo, Bolivar Lamounier, "Presidente Prudente: O Crescimento da Oposição num Reduto Arenista", em F. W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime,* pp. 46-47.

acentuadamente, de forma semelhante a Belo Horizonte – e é notável a maneira pela qual, em nossos dados, as tendências observadas nos estratos inferiores do Rio de Janeiro e de São Paulo se aproximam às vezes das que se encontram nos municípios da "área rural". Em contraposição, Porto Alegre parece representar, no sistema nacional (ou pelo menos entre as cidades aqui consideradas), o pólo em que as condições "objetivas" (em correspondência, certamente, com melhores índices de desenvolvimento social) atuam mais homogeneamente de maneira a favorecer a operação dos fatores intelectuais e sociopsicológicos na forma que a teoria da centralidade vê como própria das posições mais "centrais" – e que, na integração que propomos do modelo da centralidade com o da consciência de classe, cumpriria ver como o da mais nítida atuação do modelo da consciência de classe no que se refere aos setores populares.

Não é o caso, naturalmente, de construir mitos a partir de sugestões como essa, e deixar de enxergar os claros limites com que deparam os mecanismos previstos por este modelo mesmo em Porto Alegre. Assim, se não fosse bastante evidente, por exemplo, o elemento caudilhesco ou personalista da adesão popular ao PDT e de suas conexões com o papel do antigo PTB no Rio Grande do Sul, lembrem-se, no que se refere aos nossos próprios dados, observações como as relativas à forma da articulação entre antimilitarismo e renda familiar entre os adeptos daquele partido ou à alta polarização das opiniões sobre greves que, em Porto Alegre como em Belo Horizonte e algumas capitais nordestinas, se dá sobretudo nos níveis inferiores de renda – observações que se opõem claramente a qualquer idealização do proletariado porto-alegrense como um ator coletivo lúcido e aguerrido a lutar coerente e autonomamente nas diversas frentes. Não obstante, é inegavelmente significativa a maneira reiterada pela qual Porto Alegre vem a representar uma exceção quanto aos padrões através dos quais se revela, no conjunto dos dados, o caráter "deficiente" da operação dos fatores de consciência de classe em particular junto aos estratos socioeconômicos mais baixos.

Como quer que seja, do ponto de vista mais geral da incorporação da dimensão regional (em conjugação com a oposição rural-urbano e com posição socioeconômica "vertical") à interpretação em termos de centralidade, cabe destacar a similaridade básica de dois conjuntos de observações permitidas pelos dados e a plausibilidade que eles emprestam à

ideia geral. O primeiro conjunto é o que se refere aos itens de política econômico-social (especialmente "custo de vida") e à forma global assumida por sua articulação com posição socioeconômica e opiniões e preferências políticas nas diversas cidades/regiões: o padrão encontrado, como se recordará, indica maneiras *diferenciais* de se relacionarem opiniões políticas e níveis de renda que se mostram compatíveis com a visão de determinadas regiões ou cidades, enquanto tal, como contextos menos propícios à operação dos fatores objetivos e subjetivos de centralidade do que outras. A consequência é a de que, nestes casos (correspondentes em geral à região ao norte de Belo Horizonte e incluindo parcialmente esta cidade, e contrastando especialmente com o que se passa em Porto Alegre), o aumento do nível de renda familiar, ou a ascensão ao longo da dimensão vertical de centralidade, representa como que uma "correção" das condições gerais de mais marcada marginalidade e alheamento que se faz necessária, em maior medida do que nos demais casos e analogamente ao que ocorre nos contextos propriamente rurais, para que se dê o surgimento de propensões politicamente inconformistas. Se isto se ajusta aos padrões relativamente complexos assinalados quanto aos itens de política econômico-social e suas relações com outras variáveis de opinião, note-se que se ajusta também ao segundo conjunto de observações anunciado, a saber, as simples variações espaço-temporais das inclinações partidárias tomadas em termos de oposicionismo-governismo: por contraste com a clara tendência ao crescimento do oposicionismo com a diminuição dos níveis de renda observada nas capitais do Sudeste em eleições anteriores, em que ARENA e MDB se contrapunham de maneira polarizada, temos agora, com a complicação introduzida pela ruptura do bipartidarismo, a tendência ao arrefecimento e virtual desaparecimento daquela correlação nas mesmas capitais; ela convive, porém, por um lado com a perceptível tendência à diminuição do governismo com o aumento dos níveis de renda em cidades como Recife e Salvador – e por outro com a marcada tendência ao *aumento* do governismo com a renda em Porto Alegre. Por outras palavras, o Sudeste apareceria como ponto de relativo equilíbrio de inclinações que tendem a *inverter-se* na passagem do Nordeste ao Sul...

A feição geral mais saliente a assinalar nos dados, porém, é sem dúvida a que diz respeito às recém-mencionadas deficiências na operação dos mecanismos previstos pelo modelo da consciência de classe, particularmente nos estratos populares. Os reiterados padrões de aumento

da insatisfação ou inconformismo com o aumento dos níveis de renda e de mais nítida tradução de tal insatisfação em termos de opção partidária também nos níveis altos de renda são os indicadores mais claros de tais deficiências. Eles têm como correlato de decisiva importância os obstáculos opostos ao envolvimento político geral que se traduzem no menor acesso a informação e que se intensificam à medida que descemos nos níveis socioeconômicos ou alcançamos, em geral, posições menos "centrais". O resultado é que, mesmo nos setores que cabe ver, em certa ótica, como a "vanguarda" do processo de mobilização política popular no país – tais como, por exemplo, os setores paulistanos alcançados diretamente pela mensagem política do PT e que se percebem mesmo como adeptos deste partido –, haja, nos estratos socioeconômicos mais baixos, amplas proporções de pessoas desinformadas com respeito a temas aparentemente importantes do debate político, ou que não têm condições de articular sua opção partidária com as opiniões que tendem a ligar-se a elas nos estratos mais altos e intelectual e ideologicamente mais sofisticados. Na verdade, a exploração um pouco mais detida que acima fizemos da conexão entre o aspecto cognitivo e a identificação partidária reitera que a natureza desta última, especialmente nos setores populares, parece poder descrever-se adequadamente, em geral, em termos do que chamamos anteriormente a "síndrome do Flamengo" – ou seja, identificações estabelecidas a partir de simpatias em que se contrapõem vagamente o popular e o elitista e que são com frequência incapazes de traduzir-se ideologicamente em conteúdos correspondentes a questões específicas de qualquer natureza.

Não obstante, o que se pôde observar quanto à visibilidade aparentemente bem maior de certos *issues* face a outros que lhes pareceriam intimamente ligados (como "custo de vida" em confronto com "salário" e "desemprego", ou "greves" em confronto com "controle dos sindicatos"), bem como as consequências dessa maior visibilidade do ponto de vista de certos correlatos dos itens em questão, sugere que não se descarte demasiado prontamente a intuição inicial com respeito a formas possivelmente diferentes de se dar a definição da imagem partidária, em contextos diversos, por referência a *issues* ou questões de tipos também diversos. O contraste entre o "próximo" e o "remoto", por exemplo, que se privilegiou a propósito de tais problemas, pode dar-se na consciência popular em formas distintas, e fatos como o de tratar-se de uma eleição municipal ou nacional, de um contexto de crise econômica intensificada ou

de um momento caracterizado pela memória recente de emergências de qualquer tipo podem ter efeitos decisivos em condicionar os termos em que se dará concretamente aquele contraste. Não parece haver boas razões para estarmos seguros de que os instrumentos utilizados até o momento em nosso esforço de pesquisa se tenham dirigido adequadamente à volatilidade aí sugerida.

Seja como for, o que acima se apontou a respeito da natureza das identificações partidárias em sua ligação com o aspecto cognitivo nada permite dizer no sentido de uma correspondente precariedade na *estabilidade* delas. Por certo, na medida em que elas se estabeleçam com base em imagens de pouca sofisticação cognitiva e ideológica, tais identificações estarão sujeitas a perturbações circunstanciais em correspondência com alterações na estrutura partidária como as que se têm produzido no país. Tais perturbações, porém, como evidenciado pelo inquestionável fracasso dos esforços em prol da legitimação eleitoral do regime de 1964 através da manipulação da legislação partidária, não durará senão o tempo necessário para que se chegue novamente a divisar as linhas básicas de clivagem (ainda que expressas ou definidas de forma simples ou mesmo simplória) nos novos contornos de cada estrutura partidária implantada. E a razão dessa estabilidade básica reside, nos termos da problemática formulada em nossa introdução, no fato de que é a *identidade* que está sempre em jogo. Ela está em jogo na "síndrome do Flamengo" em que se contrapõem "pobres" e "ricos" e que serve de lastro ao populismo, assim como está em jogo na "identificação" herdada com Democratas ou Republicanos, nos EUA, ou na "identificação" supostamente *issue-oriented* com este ou aquele Partido Socialista por parte do operário europeu-ocidental de almanaque. Naturalmente, o que tem incidência variada nesses diferentes casos é a "ideologia política" de Sartori e seu papel na definição da identidade, bem como a disposição à ação doutrinariamente orientada. Nas condições brasileiras, tudo indica, a solução do problema de equilibrar os aspectos simbólico e de instrumentalidade, ou de penetração e eficácia, ainda passa, para qualquer partido que se pretenda popular, pela possibilidade de que venha a adquirir a imagem de partido "dos pobres" – ou "dos trabalhadores", desde que esta expressão seja tomada de maneira suficientemente difusa para tornar-se praticamente equivalente àquela. E a sofisticação ou pureza doutrinária parece ainda amplamente irrelevante do ponto de vista daquele objetivo.

CIDADANIA DEMOCRÁTICA, CORPORATIVISMO E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL[1]

1. Democracia, capitalismo e o "problema constitucional"

Por contraste com o problema da produção coletiva de poder (ou de incremento da eficácia coletiva), a questão da democracia é normalmente vista como envolvendo um problema de distribuição de poder. Tal problema se costuma tomar como dizendo respeito, antes de mais nada, ao acesso diferencial à aparelhagem institucional do estado. Ocorre, porém, que o problema da distribuição de poder se coloca igualmente já no próprio plano social ou socioeconômico (no plano *privado*), contrariamente ao pressuposto liberal segundo o qual relações de poder somente existiriam entre os indivíduos privados, de um lado, e o estado, de outro, enquanto as relações dos indivíduos entre si seriam horizontais, contratuais e livres de poder[2]. No contexto que aqui nos importa, esse aspecto social do problema da distribuição do poder tem como dimensão crucial o *capitalismo* como forma de organização socioeconômica, com a estrutura de classes sociais estratificadas que lhe corresponde. Surge de imediato, assim, a clássica questão das relações entre capitalismo e democracia, e o tema das relações entre democracia política e democracia social se manifesta como desdobramento dela.

Se tomado na perspectiva ampla correspondente ao processo geral de constituição e desenvolvimento dos estados nacionais na época moderna, o problema da articulação entre o capitalismo e as diversas faces da democracia pode ser descrito como consistindo no *problema constitucional* básico que cada estado nacional deverá resolver. Ao dar-se a afirmação e a

[1] Preparado para o colóquio "Democracia Política y Democracia Social", em comemoração ao cinquentenário do El Colegio de México, México, 17 a 19 de outubro de 1990, este trabalho foi posteriormente publicado, em tradução para o espanhol e sob título diferente, em Francisco Zapata e outros, *Modernización Económica, Democracia Política y Democracia Social*, México, El Colégio de México, 1993. O texto corresponde à adaptação e reformulação de trabalho com o mesmo título publicado em Sônia Draibe e outros, *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 4, Brasília, IPEA/IPLAN, 1989.

[2] Cf. Gianfranco Poggi, *A Evolução do Estado Moderno*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981, p. 104.

penetração do capitalismo junto a uma estrutura de tipo tradicional, com os consequentes deslocamentos populacionais e a redefinição da articulação entre identidades pessoais e coletivas e os interesses correspondentes, cria-se a necessidade de reacomodação no convívio de categorias e grupos sociais importantes, em particular as classes sociais. Um aspecto essencial da dinâmica que assim se deflagra tem a ver com o efeito corrosivo exercido pelo igualitarismo inerente ao princípio do mercado sobre os componentes de desigualdade e hierarquia da estrutura social tradicional. Há, portanto, um sentido importante no qual o capitalismo se mostra ele próprio socialmente democratizante, ao envolver a expansão das relações de mercado contra a vigência de fatores sociais de desigualdade e rigidez de cunho tradicional. Assim, embora o usual seja associar a discussão do tema do capitalismo diretamente com o da democracia política, é possível dizer que o próprio problema da democracia *social* surge com o capitalismo – e talvez mesmo que é por suas conexões com o tema da democracia social e as virtualidades a ele ligadas que o tema da democracia política adquire importância e dramaticidade em suas relações com o capitalismo, configurando o problema constitucional básico a exigir solução.

Com efeito, uma implicação crucial da expansão capitalista é a de abrir a possibilidade de ruptura da correlação tradicionalmente existente entre o aspecto social e o aspecto mais diretamente político da distribuição do poder, correlação esta em virtude da qual a atividade política achava-se na verdade reservada àqueles que desfrutavam de ascendência social[3]. Através de vicissitudes várias, estudadas em minúcia nos casos "clássicos" do ocidente europeu[4], a conjugação do esforço de construção de aparatos estatais efetivos com a afirmação e a penetração das relações de mercado resultou em permitir que a atuação e a participação políticas surgissem, para as massas populares deslocadas e transformadas em força de trabalho "livre", como instrumento a ser acionado em favor de objetivos nos quais o princípio igualitário do mercado se afirma e estende gradualmente, imprimindo ao processo sociopolítico moderno em geral um característico traço de inconformismo e, no limite, uma disposição propriamente revolucionária. Sem dúvida, a dinâmica geral descrita encontra-se marcada

[3] Veja-se a respeito o clássico artigo de Alessandro Pizzorno, "Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica", *Quaderni di Sociologia*, v. 15, n. 3-4, julho/dezembro de 1966.

[4] Veja-se especialmente Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.

por importantes tensões e contradições, a principal das quais se refere ao fato de que o capitalismo que corrói as formas tradicionais de poder social (apesar de também valer-se delas...)[5] se encontra ele próprio fundado em formas *sui generis* de desigualdade social e na dominação exercida pelos interesses do capital, os quais logo virão a se sentir ameaçados, por seu turno, por aquela dinâmica.

O problema constitucional que assim se configura reproduz-se em diferentes processos nacionais, incluindo o dos países que constituem presentemente a periferia do sistema capitalista mundial. As alternativas em princípio abertas à "solução" de tal problema – as quais fornecem, como possibilidades postas ao menos no horizonte dos atores, os parâmetros dentro dos quais o jogo político se desenvolve, especialmente no caso dos países capitalistas menos avançados – incluem: (1) o confronto revolucionário e a eventual supressão do capitalismo; (2) a repressão autoritária em que se extrema o compromisso do aparelho estatal com os interesses do capital; e, finalmente, (3) algum tipo de equilíbrio e de compromisso democrático. Naturalmente, cada uma dessas "soluções" pode apresentar maior ou menor grau de eficácia e estabilidade, cabendo ressaltar, em particular, a instabilidade que caracteriza a solução autoritária, distinguida pela aberta repressão de determinados interesses e pela presença de forte elemento coercitivo. Em contraste, as duas outras alternativas, uma vez levadas a cabo, tenderiam a caracterizar-se por marcada estabilidade, mas a realização cabal de qualquer delas – seja a revolução anticapitalista bem-sucedida, seja o compromisso democrático estável – parece exigir condições bastante especiais, e a ocorrência de ambas se mostra antes excepcional[6].

[5] Veja-se, por exemplo, Fernand Braudel, *A Dinâmica do Capitalismo*, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1987, para a discussão da contribuição trazida por hierarquias tradicionais para a expansão capitalista.

[6] Os acontecimentos recentes na União Soviética e no Leste europeu sugerem a introdução de matizes que podem revelar-se de grande importância quanto à questão da estabilidade das sociedades que passaram por revoluções socialistas. A indagação fundamental é a de até que ponto tais acontecimentos devem ser vistos como redundando na "latino-americanização" ou "pretorianização" dos países envolvidos, no sentido discutido logo em seguida no texto, ou como representando, ao contrário, a evidência do vigor institucional de tais países, que até aqui têm sabido processar "institucionalmente" reformas dramáticas de sua própria aparelhagem institucional. Sem dúvida, é cedo para se pretender dar resposta definitiva a essa indagação.

Assim, a regra relativamente à qual tais casos aparecem como exceções corresponde justamente às idas e vindas do problema constitucional *não* resolvido, assumindo a forma do "pretorianismo" destacado nas análises de alguns autores, especialmente Samuel Huntington[7]. Na condição pretoriana, a ausência de instituições políticas efetivas redunda no vale-tudo em que cada "força social", para utilizar a expressão de Huntington, se vale na arena política dos recursos de qualquer natureza de que disponha. Daí resulta o importante papel exercido pelos militares, que contam com um recurso decisivo: os instrumentos de coerção física. A consequência geral é a oscilação do quadro político entre, por um lado, arranjos abertamente autoritários, tipicamente marcados pelo controle ostensivo do processo político pelos militares, e, por outro, formas populistas nas quais o estado tende a mostrar-se exageradamente exposto ao varejo de uma multiplicidade de interesses que se afirmam de maneira mais ou menos imediatista, estreita e "fisiológica"[8].

Como quer que seja, é importante realçar a singularidade da solução representada pelo compromisso democrático estável. Tal singularidade reside em que, por contraste com a alternativa revolucionária em que se elimina o capitalismo, a solução democrática estável nos moldes em que ocorre no caso dos países ocidentais supõe o *amadurecimento* do sistema capitalista como tal, que assim se torna capaz de equacionar o problema constitucional que ele próprio engendra. Há nesse desdobramento um componente claramente paradoxal, que cabe ver em correspondência com a ideia marxista das contradições inerentes ao capitalismo, apesar de ramificar-se aqui em direção que se opõe a certas proposições marxistas mais ortodoxas. As suposições envolvidas afirmam, por um lado, que a penetração do capitalismo levará, por sua lógica mesma, à prevalência do fator conflitual ou mesmo revolucionário acima indicado, o qual tenderá a surgir como ameaça à sobrevivência do sistema. Por outro lado, contudo, postula-se igualmente que o desenvolvimento e a maturação do sistema, ao invés de acarretar necessariamente a exacerbação das contradições e a

[7] Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

[8] San Thiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo João Goulart, estabeleceu a distinção irônica entre a política "ideológica" e a política "fisiológica". Embora Dantas, que faleceu há muitos anos, tenha sido quase esquecido, o tema do "fisiologismo" é atualmente um tema em moda no Brasil.

eventual ruptura revolucionária, redundam antes na criação das condições em que se tornará possível neutralizar o potencial revolucionário que lhe é inerente, através de um processo no qual, por assim dizer, a dimensão contraditória mesma do capitalismo se verá institucionalizada e os arranjos institucionais da democracia virão a conter como ponto focal um compromisso garantidor do próprio capitalismo.

Ao salientar a excepcionalidade da acomodação democrática estável na vigência do capitalismo e o caráter de garantia deste que o compromisso democrático assume, o diagnóstico esboçado importa, como parece claro, em dar razão a certas avaliações clássicas, que autores liberais do século XIX compartilhavam com Marx, nas quais se afirma a existência de uma incompatibilidade fundamental entre o capitalismo e a democracia política[9]. Do lado simpático ao marxismo, tais avaliações se distinguem pela ênfase – a qual, ademais, tem tido sua acuidade corroborada nas análises de autores que estão longe de identificar-se como marxistas – em certo traço que seria um componente decisivo do próprio sistema capitalista como tal e que marcaria inevitavelmente os arranjos políticos em qualquer sociedade capitalista: o que tem sido chamado a dependência estrutural do estado e da sociedade capitalistas perante o capital[10]. Essa dependência expressa sobretudo o fato de que, seja qual for a aparelhagem político-institucional estabelecida, a vigência do capitalismo, com a propriedade privada dos instrumentos de produção, mantém nas mãos dos capitalistas as decisões relativas a investimentos, as quais condicionam de maneira crucial o nível

[9] Veja-se Claus Offe, "A Democracia Partidária Competitiva e o 'Welfare State' Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização", em Claus Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984, onde se destaca a convergência, a respeito, entre o pensamento de Marx e o de autores como Mill e Tocqueville.

[10] A elaboração da ideia da dependência estrutural da sociedade capitalista perante o capital e seus desdobramentos relativamente ao estado pode ser encontrada em Claus Offe e Volker Ronge, "Teses sobre a Fundamentação do Conceito de 'Estado Capitalista' e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista", em Offe, *Problemas Estruturais*, bem como em Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy,* Nova York, Cambridge University Press, 1985, e especialmente em Adam Przeworski, *The State and the Economy under Capitalism*, manuscrito, Universidade de Chicago, 1988 (publicado posteriormente em português como *Estado e Economia no Capitalismo*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995), onde o autor termina por questionar a existência de tal dependência. Análise substancialmente convergente por parte de um autor não ligado ao marxismo tem-se em Charles Lindblom, *Política e Mercados*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

de atividade econômica e têm consequências em termos de constrangimentos diretos e indiretos que permeiam toda a estrutura socioeconômica e política. Assim, o que o compromisso democrático realiza é o *apaziguamento*, em certos aspectos importantes, das consequências que derivam dessa dependência estrutural. Tal apaziguamento se dá em conexão com a contrapartida que os interesses capitalistas concedem para a viabilização do compromisso, ou seja, a aceitação de padrões de atuação do estado em que ele se mostra "relativamente autônomo" perante a estrutura fundamental de poder social – e, em função da sensibilidade que a operação de mecanismos democrático-eleitorais lhe impõe, se torna o agente decisivo de formas de democracia social que, sendo significativas o bastante para neutralizar o impulso reivindicante e potencialmente revolucionário dos setores populares politicamente mobilizados, ficam aquém da promessa de igualdade mais radical contida nas propostas socialistas[11].

2. Cidadania, direitos do cidadão e virtude cívica

A forma em que se realiza mais cabalmente o compromisso democrático nos termos indicados é, naturalmente, a do *welfare state*, cujo desenvolvimento marca a vida dos países democráticos especialmente nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. Do ponto de vista das complicações ou contradições inerentes ao processo global acima descrito em breves linhas, surge o problema da avaliação do significado geral do *welfare state*.

A imagem provavelmente dominante das atividades que caracterizam o *welfare state* concebe-o como uma espécie de transbordamento do processo de desenvolvimento capitalista, em que a abundância de recursos produzida pelo amadurecimento do capitalismo em determinados países permitiria o aparecimento de um estado-providência marcado por preocupações distributivistas e pelo empenho de assegurar o acesso amplo a

[11] Em *Capitalism and Social Democracy*, Przeworski explora com vigor a articulação entre a noção de dependência estrutural do estado perante o capital e a concepção da democracia política como um compromisso. Vejam-se também J.-A. Bergougnoux e B. Manin, *La Social-democratie ou le Compromis*, Paris, PUF, 1979; e P. Rosanvallon, *La Crise de l'État Providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1981.

bens de saúde, educação etc. Essa imagem é convergente com certa concepção clássica do desenvolvimento da ideia de cidadania, devida a T. H. Marshall, na qual a consagração dos "direitos sociais" surge como a culminação tardia de um processo no qual se dá previamente a afirmação dos "direitos civis" e dos "direitos políticos". No paradigmal caso inglês, a afirmação desses diferentes direitos é vista por Marshall como ocorrendo sucessivamente nos séculos XVIII (civis), XIX (políticos) e XX (sociais)[12].

Por contraste com essa perspectiva, contudo, outras análises, entre as quais cabe destacar as realizadas por Claus Offe na linha de trabalhos anteriores de Karl Polanyi, assinalam no *welfare state* o caráter de *necessidade funcional* do próprio capitalismo como tal, pretendendo ser esta a razão pela qual as atividades correspondentes se executam, com maior ou menor intensidade e êxito, desde os primórdios do desenvolvimento capitalista[13]. Por outras palavras: as práticas relativas à política social, ao invés de representarem algo como um colorido adicional e de alguma forma acidental adquirido pelo estado num processo de desenvolvimento capitalista cuja lógica de mercado lhes seria alheia, na verdade constituem um contraponto "não-mercantil" inerente a essa lógica mesma. Trata-se aqui, percebe-se, de ideia claramente afim à que se expôs acima com respeito à ligação entre o capitalismo e o próprio aparecimento do problema da democracia social. A questão se articula, por outro lado, com importante vertente da discussão relativa ao *welfare state*, na qual este é avaliado na ótica dos problemas da *legitimação* da organização sociopolítica correspondente ao capitalismo avançado por contraste com outras.

O ponto principal pode ser enunciado por referência às ideias de Marshall recém-mencionadas. Como se acaba de assinalar, Marshall vê no desenvolvimento da cidadania que culmina com a afirmação madura do *welfare state* antes de tudo um processo de conquista e expansão de *direitos* do cidadão. O foco da abordagem de Marshall é explicitamente o da cidadania como um *status* fundado no reconhecimento de direitos, por contraste com as prestações e contraprestações próprias do mercado.

[12] T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class", em *Class, Citizenship, and Social Development*, Nova York, Doubleday, 1965.
[13] Veja-se, por exemplo, Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State* (editado por John Keane), Cambridge, Mass., The MIT Press, 1985, especialmente pp. 263 ss.

Surge, porém, certa indagação referida a um tema central da filosofia política de todos os tempos, a qual é retomada por alguns autores no ângulo específico dos problemas postos pela operação do *welfare state*: a saber, a de como caberia ver, em conexão com o desenvolvimento da cidadania, a questão das *responsabilidades* ou dos *deveres* do cidadão[14]. Considerar tal tema equivale a aprofundar o exame do papel a ser desempenhado por um fator de natureza ética nas relações do indivíduo com o estado e a coletividade. Naturalmente, esse fator já se acha em jogo no que se refere aos direitos do cidadão; com a ideia da responsabilidade do cidadão, porém, introduz-se a noção de civismo ou de virtude cívica, isto é, de certas inclinações subjetivas que caracterizariam o cidadão como membro de uma coletividade que lhe fornece, entre outras coisas, a própria *identidade* pessoal e que deve, portanto, merecer dele uma disposição zelosa e responsável. Tal ideia não se acha contida na concepção do cidadão como mero titular de direitos. Se se destaca o aspecto da relação do indivíduo especificamente com o estado, a postura cívica indicada redundaria precisamente no reconhecimento, pelo indivíduo, da *legitimidade* do estado como suposto agente da coletividade como tal, legitimidade esta de que ele desfrutaria de maneira independente, em algum grau, do caráter de provedor de benefícios que se associa com a imagem do estado na concepção de cidadania plena de Marshall. Em contraste, autores como Habermas, por exemplo, têm apontado a crise de legitimidade que se daria conjuntamente com a expansão do *welfare state* nos países de capitalismo avançado, onde o *status* e a postura idealizada do cidadão se vêem substituídos, como diz Kelly, pela condição e a perspectiva do "cliente", configurando-se uma espécie de "cidadania negativa"[15]. Tudo se passaria como se o êxito mesmo do *welfare state* resultasse em introduzir um elemento de *mercado* na própria condição de cidadão, "aviltando", de certa forma, a nobreza do *status* que lhe corresponde.

Cabe realçar certos matizes importantes nas relações desse aspecto subjetivo com outros até aqui considerados. Note-se que o elemento subjetivo requerido para a legitimidade aparece usualmente, na literatura

[14] Veja-se, por exemplo, George Armstrong Kelly, "Who Needs a Theory of Citizenship?", *Daedalus*, Outono de 1979, 37-54 (v. 108, n. 4 dos *Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*).
[15] Jurgen Habermas, *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975; Kelly, "Who Needs a Theory of Citizenship?", especialmente p. 32.

pertinente, associado com a vigência (a sobrevivência) de traços que corresponderiam antes a formas sociais e políticas tradicionais. Em Kelly, por exemplo, a perspectiva "cívica" é definida sobretudo por referência ao caso do cidadão da pólis clássica, onde já a dimensão reduzida da coletividade e, como consequência, a forma intensa e direta de inserção do indivíduo na vida social e política tenderiam a tornar singularmente significativos e profundos os vínculos entre a comunidade e o próprio sentido da identidade pessoal. Assim se via favorecida, supostamente, a cidadania caracterizada pelos traços de responsabilidade coletiva, virtude cívica e mesmo heroísmo: *dulce et decorum est pro patria mori*, diz a máxima lembrada por Kelly como expressão apta do *ethos* que aí prevalece. Posteriormente, os movimentos nacionalistas, especialmente do século XIX, teriam tratado de reproduzir o mesmo *ethos* em conexão com a constituição ou consolidação das entidades nacionais modernas de grandes dimensões, e os traços da "cidadania negativa" que se apontam em correspondência com o amadurecimento do *welfare state* aparecem, de alguma forma, como o fracasso do esforço de construção de uma consciência cívica que aqueles movimentos conteriam, ao menos em leitura benevolente[16].

Contudo, se se tem em vista o contexto representado pela emergência e expansão do capitalismo de que acima se tratou, bem como as contradições que o marcam, a avaliação desse aspecto subjetivo se vê cercada de ambiguidades. Naturalmente, de um ponto de vista internacionalista ou universalista, a identificação com a coletividade nacional pode ser questionada como parcialidade aética. Mas mesmo se se toma o estado-nação como a referência coletiva mais ampla, é necessário destacar que aquilo que surge como virtude cívica na perspectiva da identidade coletiva abrangente (nacional) pode mostrar-se, do ponto de vista de possíveis focos alternativos de definição de identidades coletivas (tais como os que correspondem às classes sociais enquanto grupos ao menos virtuais ou "latentes"), antes como manipulação e controle ideológico por parte das categorias ou classes dominantes. Em particular, a presença vigorosa do elemento de identidade no processo político, se é afim à proposta de uma cidadania capaz de mostrar-se "nacionalmente" virtuosa ou cívica (patriótica) nos casos em que envolva a fusão entre o sentido da

[16] Kelly, "Who Needs a Theory of Citizenship?", pp. 28 e 29.

identidade pessoal e a referência nacional, é igualmente afim, desde que o foco da identidade se desloque para o nível de coletividades "parciais" de algum tipo (classes, grupos étnicos etc.), à ocorrência de posturas reivindicantes e eventualmente beligerantes ou revolucionárias *dentro* da coletividade nacional, posturas estas que tenderão a ser marcadas por traços de rigidez e irredutibilidade. Por contraste, a adesão a um pragmatismo afim à postura do "cliente" de que fala Kelly obviamente favorece a disposição à negociação e à tolerância – e, tudo somado, dificilmente haveria como lamentar que o compromisso democrático, do qual as políticas sociais do *welfare state* são parte essencial, represente também um contexto favorável àquela postura. Assim, ocorrem aqui certos *trade-offs* aos quais, tudo indica, não há como escapar. E a implantação do compromisso democrático efetivo redunda, em ampla medida, na instauração de uma espécie de "mercado político" – o que está longe de significar que a vigência deste, como aliás a de qualquer mercado, possa prescindir de algum grau de equilíbrio e autocontenção por parte dos atores envolvidos e basear-se na simples afirmação desenfreada dos interesses. Pois, como vimos antes, o jogo desenfreado dos interesses não produz senão o pretorianismo do problema constitucional não resolvido, quer em sua face populista e "fisiológica" ou em sua exacerbação autoritária e militarista.

No contexto representado pelo jogo entre a dimensão de direitos e a dimensão de deveres da cidadania, bem como pelos *trade-offs* recém-mencionados, ressalta certa ambivalência básica que distingue a própria ideia geral de cidadania tomada como ideal normativo. Assim, o ideal de cidadania envolve, por um lado, um elemento igualitário e consensualista correspondente ao compartilhamento do *status* resultante da inserção numa *comunidade*, elemento este ao qual correspondem as virtudes solidárias e cívicas e os deveres ou responsabilidades do cidadão. Mas ele envolve também irrecusavelmente certo elemento de afirmação autônoma de cada membro individual da coletividade – e aqui se trata de algo que é latentemente conflitual antes que solidário ou convergente[17]. Na verdade, é

[17] Kelly ("Who Needs a Theory of Citizenship?", pp. 29-31) contrapõe à dimensão cívica de que se falou antes a dimensão "civil", vista como correspondendo não apenas à afirmação dos direitos liberais (chamada "civil I"), mas também à postura de reivindicação dos direitos sociais que ocorre com a expansão do *welfare state* ("civil II"). Seria talvez possível sustentar que o "civil" assim entendido é o elemento especificamente moderno da cidadania, por contraste com o caráter tradicional do "cívico".

possível dizer que essa ambivalência é característica da própria política como tal, envolvendo a tensão permanente entre a afirmação instrumental dos interesses (no limite, dos interesses *individuais*) e a definição de focos de solidariedade e de identidades coletivas em diferentes escalas (de cujo convívio resulta também a definição de interesses *coletivos*). O grande desafio defrontado no processo político moderno pode ser visto como correspondendo justamente à conciliação das tensões que daí resultam, de forma a atender à demanda contraditória de que a cidadania seja simultaneamente um foco de convivência igualitária e solidária dos agentes sociais e uma arena para a afirmação autônoma de objetivos ou interesses de qualquer natureza[18].

3. O corporativismo

Há ainda, porém, outra ramificação da temática geral na qual se introduz uma questão de grande importância para nossos propósitos. Trata-se da questão do corporativismo. Com efeito, é impossível dar conta, mesmo precariamente, das discussões contemporâneas relacionadas com o *welfare state* sem que a questão do corporativismo seja introduzida. Pois a expansão e o amadurecimento do *welfare state* se dão de maneira concomitante e em íntima conexão com a redefinição das formas de se fazerem presentes junto ao estado os interesses brotados da "sociedade civil". Dessa redefinição resulta a substituição dos padrões "pluralistas" clássicos, em que os núcleos sociais de interesses de toda natureza buscavam organizar-se de maneira autônoma perante o estado (sendo mesmo às vezes hostilizados pelo estado, como se dá com frequência no caso de associações sindicais ou partidárias ligadas aos trabalhadores), por mecanismos em que, ao contrário, tais interesses se articulam com o estado, no arranjo que tem sido designado como "neocorporativismo". Em particular, é característica desse arranjo a criação de uma esfera extra-parlamentar de decisões nas quais a burocracia estatal se junta com as lideranças de associações empresariais e sindicatos de trabalhadores para deliberar sobre questões de política econômica e social de grande importância. Tal articulação se dá em circunstâncias em que a unção trazida

[18] Veja-se Fábio W. Reis, "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político", neste volume.

pelo estado tende a resultar, do ponto de vista dos sindicatos de trabalhadores, na atribuição de um *status* semipúblico aos sindicatos admitidos ao círculo corporativo de deliberação, bem como no monopólio da representação das categorias correspondentes[19].

A atitude predominante na literatura relativa ao neocorporativismo envolve reservas importantes no que se refere ao significado a ser atribuído ao fenômeno do ponto de vista da democracia como desiderato. Traços como a propensão à criação de monopólios e a reduzida visibilidade ou o caráter semiclandestino das formas típicas de processamento de decisões nas estruturas corporativas aparecem como características antidemocráticas, e portanto como motivo de preocupação. Mas diversas ponderações se impõem a respeito.

Em primeiro lugar, cumpre reconhecer o caráter inelutável da busca de aproximação com o estado por parte dos interesses correspondentes aos trabalhadores, como resultado direto do fato mesmo de que tais interesses se empenhem num esforço organizacional ou de "produção de poder" para uso próprio. No caso em que a atuação organizada dos trabalhadores se oriente revolucionariamente, o objetivo dessa atuação será, naturalmente, o controle direto e total do aparelho do estado. Mas também na hipótese de que o compromisso democrático se instaure, a busca de eficácia na atuação das organizações de trabalhadores em defesa de seus interesses na vigência do capitalismo – ao visar, como corresponde a qualquer organização como tal, ao controle das condições que se dão no ambiente em que atuam – terá no estado, como ator de cujo comportamento decorrem consequências potencialmente cruciais, um alvo óbvio. Se não cabe tomar de assalto o estado, cumpre, tanto quanto possível, penetrá-lo. É, assim, em boa medida, a mesma lógica do "mercado político" acima salientada que se encontra em operação no processo de "corporativização". Como assinala Norberto Bobbio a propósito da mesma temática geral, numa perspectiva que pode ser vinculada a Max Weber, trata-se aí da lógica em que um "empresariado

[19] Parece supérfluo introduzir extensas referências à enorme literatura mais ou menos recente sobre corporativismo e neocorporativismo. Mencionarei apenas o artigo clássico de Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, vol. 36, no. 1, 1974; e o volume editado por Suzanne Berger, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Nova York, Cambridge University Press, 1981.

político" promove os interesses de diferentes clientelas – e corporativismo e *welfare state* surgem um e outro como consequência da própria dinâmica da democracia e de sua lógica de mercado político[20].

Há mais, porém. Um traço decisivo da dependência estrutural perante o capital que antes se apontou como característica do "estado capitalista" consiste em que este não tem como deixar de ser sensível aos interesses do capital e sempre aberto ao contato com os capitalistas, seja de maneira ostensiva ou informal e semiclandestina. Por outras palavras: sem que seja necessário aderir a uma visão conspiratória do jogo político que tem lugar na vigência do capitalismo, cumpre reconhecer a fatalidade da articulação "corporativa" do empresariado com a burocracia estatal. Essa articulação ocorre, sem dúvida (por meio dos "anéis burocráticos" do conhecido diagnóstico de Fernando Henrique Cardoso)[21], nas condições próprias de regimes autoritários como o que esteve em vigor no Brasil até há pouco, regimes estes nos quais, como vimos, se extremam as afinidades capital-estado que o compromisso democrático mitiga ou atenua. Mas ela ocorre também, mesmo em condições em que a democracia se encontra implantada e consolidada, na miríade de formas de contato e consulta que a burocracia estatal deve permanentemente manter com os meios empresariais[22]. E é da maior importância assinalar que a articulação "corporativa" com o estado que necessariamente se dá pelo lado empresarial é provavelmente mesmo uma condição para a implantação e a estabilidade do próprio compromisso democrático como tal.

Com efeito, pode-se pretender que a democracia ("burguesa"...), envolvendo como envolve a dependência estrutural perante o capital, está normalmente associada com algum tipo de "hegemonia ideológica" do empresariado junto à sociedade em geral e aos próprios setores populares,

[20] Cf. Norberto Bobbio, *O Futuro da Democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, pp. 122 ss.
[21] Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, capítulo VI.
[22] Lindblom fornece profusa descrição das formas assumidas pela ligação entre o empresariado e o estado nos países capitalistas avançados em *Política e Mercados*. Naturalmente, muitos antecessores podem ser apontados na literatura de ciências sociais com respeito a aspectos diversos da mesma temática. Mencionemos a noção de "tecnoestrutura" elaborada por John K. Galbraith em *The New Industrial State*, Nova York, The New American Library, 1968.

trazendo aos empresários certa respeitabilidade e ascendência. Mas isso está longe de significar, como pretendem alguns, que as condições em que se dá o compromisso democrático estável sejam aquelas em que tal ascendência ou hegemonia do empresariado se traduza na capacidade, por parte dele, de organizar-se por si mesmo no plano político-partidário e disputar eleições com perspectivas regulares de êxito, chegando assim ao controle do estado pela via eleitoral-parlamentar[23]. Não só a dependência estrutural perante o capital não se identifica com a hegemonia ideológica do empresariado nem a exige, como também a hegemonia ideológica não tem por que ser entendida como envolvendo o predomínio político-eleitoral. E os efeitos da dependência estrutural se podem fazer sentir plenamente – provavelmente mesmo no plano ideológico ou da psicologia coletiva – de maneira independente do êxito no plano da atuação eleitoral e partidária. É claro que o empresariado influencia de muitas maneiras o processo eleitoral e a arena parlamentar, incluindo a mobilização de recursos financeiros e a constituição de poderosos grupos de pressão. Mas a forma em que *tipicamente* o compromisso democrático se estabiliza envolve a tendência ao êxito eleitoral prolongado *de partidos trabalhistas ou populares* – e mesmo de partidos originalmente revolucionários, que assim se "eleitoralizam" e se tornam parte e fator do processo de "desradicalização" da classe trabalhadora e de acomodação democrática do jogo político[24]. Em

[23] Um exemplo da perspectiva que associa a "hegemonia" burguesa ou empresarial com a atuação no plano da "sociedade civil" e através de partidos próprios e com o controle do estado por esta via se tem em Fernando Henrique Cardoso, "O Papel dos Empresários no Processo de Transição", *Dados*, v. 26, n. 1, 1983, p. 24.
[24] Veja-se especialmente Adam Przeworski, *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago, The University of Chicago Press, 1986, para o exame minucioso da participação eleitoral dos partidos socialistas europeus. Uma clara corroboração das precárias perspectivas eleitorais do empresariado se tem no caso do Brasil, onde a frustração sempre renovada da expectativa do *establishment* socioeconômico no sentido de que possa controlar o processo eleitoral e seus resultados tem sido um dos componentes decisivos da instabilidade pretoriana. Apesar de que as massas populares brasileiras, caracterizadas em sua grande maioria por intensa privação econômica e intelectual, não tenham representado ainda um terreno propício à penetração estável de um partido popular de cunho ideológico, a opção do eleitorado popular dirige-se consistentemente para as lideranças ou partidos que conseguem apresentar-se de maneira convincente como correspondendo ao lado "popular" do espectro político – ainda que, dada a falta de sofisticação ideológica na percepção desse espectro, as preferências venham, de uma eleição a outra, a recair sobre figuras diversas e às vezes contrastantes quando avaliadas em termos de categorias políticas convencionais. Por outras palavras: o populismo, com sua fluidez própria, continua sem dúvida a compor as

condições “normais”, portanto, o pronto e ágil acesso do empresariado ao estado em termos “corporativos”, eventualmente informais e pouco ostensivos, surge como um elemento das concessões e contrapartidas que compõem e viabilizam o compromisso democrático, e dificilmente se poderia esperar contar com a aquiescência empresarial a tal compromisso em condições em que se tratasse de neutralizar de vez a operação dos mecanismos corporativos – pois isso representaria, em boa medida, a tentativa de neutralizar a lógica mesma do capitalismo, e redundaria na reabertura do problema constitucional. Por outro lado, o envolvimento dos interesses trabalhistas e suas lideranças nos mecanismos de entendimento corporativo com o estado não representa, mesmo do ponto de vista empresarial, senão o desaguadouro natural do processo que assim se caracteriza – enquanto que, do ponto de vista dos próprios trabalhadores, ele representará, se excluída a opção revolucionária, uma forma complementar de assegurar a atenuação do viés correspondente à inevitável abertura burocrática e informal do estado aos capitalistas, e assim de garantir maior autonomia do estado perante estes últimos e maior democracia.

4. Proteção social no Brasil e as ambiguidades da cidadania

O exame da literatura dedicada ao tema da política social e previdenciária no Brasil revela-se especialmente útil para a avaliação da relevância e das possíveis consequências das confusões relacionadas com as questões discutidas acima. Essa literatura é fortemente marcada pela preocupação com o problema do corporativismo e pelos preconceitos que o cercam. Sendo um tema saliente das discussões ligadas ao estado no Brasil, o corporativismo é também um ponto notável de convergência e acordo – pois todos concordam em *condená-lo*. A ideia de corporativismo se acha estreitamente ligada, no Brasil, com os traços ditatoriais e semifascistas do

incertezas e riscos de que o processo eleitoral tende a revestir-se aos olhos das elites socioeconômicas. Análises mais elaboradas de dados pertinentes para o período autoritário de pós-64 podem ser encontradas em Fábio W. Reis (organizador), *Os Partidos e o Regime: A Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro*, São Paulo, Símbolo, 1978; ver também “Partidos, Ideologia e Consolidação Democrática”, em Fábio W. Reis e Guillermo O’Donnell (organizadores), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988.

Estado Novo de Getúlio Vargas, e a expressão “corporativismo” significa antes de mais nada controle autoritário por parte do estado – embora seja também usual um outro sentido igualmente negativo da palavra, que se refere à defesa egoísta e míope de interesses estreitos, particularmente de categorias ocupacionais.

Seja como for, no que diz respeito especificamente à política social, uma forma em que se expressa o que a abordagem típica da literatura contém de equívoco é o festejado rótulo de “cidadania regulada” cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos para referir-se a um suposto ingrediente de manipulação e controle por parte do estado, traço este que seria característico da expansão da cidadania ocorrida no Brasil na esteira da revolução de 1930[25]. O ponto central da caracterização que faz Santos da “cidadania regulada” diz respeito justamente ao acoplamento da ideia de cidadania (e dos direitos a ela correspondentes, incluindo-se com destaque os relativos à política previdenciária) a traços relacionados com a ocorrência de corporativismo: assinala ele que se trata de um conceito de cidadania cujas raízes se encontram num “sistema de estratificação ocupacional (...) definido por norma legal”, e que a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público são “os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania”[26]. Um dos elementos destacados a respeito é o de que, ao reconhecer o estado brasileiro, com a criação dos institutos de aposentadoria e pensões na década de 30, “alguns dos princípios que informavam o sistema (...), como por exemplo a vinculação dos benefícios às contribuições passadas, e ao admitir tratamento diferenciado em termos de salários, de acordo com a categoria profissional, consagrou-se na prática a desigualdade dos benefícios previdenciários dispensados aos cidadãos estratificados em categorias profissionais”[27].

As confusões se mostram em conexão com vários aspectos dessa abordagem. Para começar, o uso da expressão cidadania “regulada”, com a conotação negativa que adquire ao associar-se com ideias como estratificação e desigualdade, sugere claramente uma condição alternativa, e

[25] Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979, pp. 74 e seguintes.
[26] Ibid., pp. 75 e 76.
[27] Ibid., p. 77.

supostamente “normal” ou “boa”, em que a cidadania seria livre de regulações pelo estado. Contudo, é patente que o desenvolvimento da cidadania envolve sempre, ao contrário, crescente regulação. Tal ideia não parece aberta a disputas no que diz respeito ao componente “civil” ou “liberal” da cidadania, com relação ao qual é inegável a crucialidade do aspecto de *juridificação* das relações sociais que Blandine Barret-Kriegel destaca em volume de alguns anos atrás[28]. Mas ela se sustenta igualmente para os aspectos “políticos” e “sociais” da cidadania, na linguagem marshalliana que se tornou convencional. Deixemos de lado a questão dos deveres ou obrigações como componente da ideia geral de cidadania, componente este que inevitavelmente se liga com a ideia de um *disciplinamento* legal da conduta dos cidadãos e que se aplica, naturalmente, em qualquer das esferas ou dimensões da cidadania; mesmo se reduzimos o exame do problema apenas ao lado dos direitos do cidadão, é bem claro que a expansão de tais direitos de uma esfera a outra envolve a necessidade de consagrá-los legalmente e de trazer o estado a respaldá-los, o que vai bem além do aspecto mais óbvio dos encargos de natureza nova que a dimensão social da cidadania tende a acarretar para o estado como agente direto na produção de certos bens e serviços. Ainda que cada passo contenha sempre um elemento de regulação *do* estado, que adquire ele próprio obrigações com o enriquecimento democrático da cidadania, cada passo significará também necessariamente o incremento da regulação *pelo* estado no cumprimento de tais obrigações.

Resta, então, quanto à noção de cidadania “regulada”, o aspecto de possível controle ou manipulação por um estado caracterizado como propriamente *autoritário*. Mas as dificuldades continuam. Em primeiro lugar, dá-se o fato de que, pelo menos desde a experiência bismarckista na Alemanha, iniciativas que resultaram bem-sucedidas e de grande alcance na área da política social com frequência ocorreram no quadro de regimes politicamente autoritários – incluindo-se aí, naturalmente, a própria expansão da previdência social brasileira no pós-64. Além disso, é preciso questionar a ligação estabelecida por Santos entre o aspecto de manipulação autoritária, por um lado, e, por outro, os traços de corporativismo na forma que assumem na caracterização reproduzida, com suas consequências estratificantes do ponto de vista ocupacional.

[28] Blandine Barret-Kriegel, *L’État et ses Esclaves*, Paris, Calmann-Lévy, 1979.

Note-se que aí se encontra envolvido o fundamento mesmo da distinção usualmente estabelecida entre certas categorias de política de proteção social: seguro social *versus* assistência social, ou previdência *versus* assistência etc. Ora, duas ponderações se impõem a respeito. Por um lado, o mecanismo ocupacionalmente estratificante destacado por Santos corresponde claramente à categoria do seguro social, onde os benefícios são proporcionais à contribuição paga pelo segurado, categoria esta que continua a existir como uma forma de proteção social entre outras mesmo em sociedades democráticas. É difícil perceber por que, a rigor, o fato de que comece por aí a atuação de um estado que passa a operar na área da proteção social deva merecer avaliação negativa, especialmente numa perspectiva sociocientífica que se suporia atenta para o condicionamento que a interação entre categorias sociais diversas e a capacidade diferencial de pressão das várias categorias ocupacionais exercem sobre as feições exibidas pelo estado. Por outro lado, os tipos de proteção social mencionados (seguro social, previdência, assistência) são fonte permanente de confusões e ambiguidades quanto a suas relações com a ideia geral de cidadania na literatura pertinente, e a abordagem de Santos pode ser vista como apenas mais uma expressão de tais confusões.

A dimensão básica subjacente às várias perspectivas a respeito certamente se vincula à concepção de Marshall da cidadania como um *status* que garante direitos, por contraste com os mecanismos do mercado. Dado esse chão comum, porém, os equívocos se multiplicam.

James Malloy, por exemplo, tratando das origens da previdência social brasileira, contrapõe a ideia do “seguro social”, fundado numa relação contratual e em contribuições diferenciadas dos segurados, à noção de “previdência social”, assimilada à ideia de direito inerente ao *status* de cidadão (ou, segundo ele, também ao *status* de trabalhador, o que não ajuda a tornar as coisas mais claras); além disso, de maneira perfeitamente paralela à posição adotada depois por Wanderley Guilherme dos Santos, Malloy avalia negativamente o fato de a política previdenciária no Brasil não ter evoluído para uma concepção de previdência social, “mas para uma

concepção de desigualdade inerente, um *seguro social* imposto pelo estado e apenas aplicável aos empregados ativos"[29].

Já Ernesto Isuani reserva o termo "previdência social" para a cobertura dada aos setores sociais pertencentes ao mercado de trabalho urbano formal, onde "os benefícios são um direito adquirido através de contribuições efetuadas"; em contraste, chama de "assistência social" aquela assistência que é prestada a doentes, idosos, deficientes e "aos necessitados em geral que não pertençam ao sistema de previdência social". De maneira significativa, considera cidadania de "primeira classe" a dos setores cobertos pela previdência e de "segunda classe" a dos que "dependem da assistência pública e da caridade dos setores privados"[30]. Se a variação no significado da expressão "previdência social" em comparação com Malloy é por si sugestiva, bem mais revelador é o fato de que a ideia mesma de cidadania, que em Malloy corresponde a um *status* universalmente compartilhado pelos membros da coletividade, em Isuani é vista como *mais plenamente realizada* justamente no caso daqueles que *não dependem desse status* para o acesso a certos bens, pois podem contar para isso com recursos oriundos de sua inserção no mercado: naturalmente, isso redunda em privilegiar os mecanismos de mercado para a própria definição da cidadania.

Finalmente, oscilações análogas e interpretações igualmente equívocas podem ser encontradas em análises da política social brasileira realizadas por Sônia Fleury Teixeira. Por um lado, distinguindo entre "assistência social", "seguro social" e "estado de bem-estar social" como modalidades de proteção social, a autora começa por atribuir caráter marcadamente negativo à assistência social, vista em termos semelhantes à caracterização que dela faz Isuani; em seguida, porém, a prestação de assistência social é incluída entre os traços próprios da modalidade correspondente ao estado de bem-estar social, onde se dá a "cidadania plena". Por outro lado, o seguro social, se é visto negativamente, à maneira de Santos, como "cidadania regulada", é também descrito em tom claramente positivo como correspondendo àquela condição na qual "a

[29] James M. Malloy, "Previdência Social e Classe Operária no Brasil", *Estudos Cebrap*, no. 15, janeiro/fevereiro/março de 1976, p. 118.

[30] Ernesto A. Isuani, "Previdência e Assistência Social na América Latina: Limites Estruturais e Mudanças Necessárias", *Dados*, vol. 27, no. 3, 1984, pp. 307 e 308.

classe operária é reconhecida como ator qualificado na ordem política e econômica"[31].

Em todos esses casos, vê-se que defrontamos sempre a mesma ambivalência acima apontada como inerente à ideia de cidadania tal como circula na literatura sociocientífica e de filosofia política: cidadania real é em princípio aquela condição em que os membros da coletividade se afirmam por si mesmos – mas a necessidade de lidar com o caso dos que *não* podem afirmar-se por si mesmos leva a que a noção seja reformulada para incluir, a contragosto, um inevitável ingrediente paternalista, que seria inerente à própria ideia de "proteção social" e à dimensão social, como tal, da cidadania. E o cidadão por excelência, se é inicialmente o titular de direitos que são exercitados na atuação privada e que, se necessário, são afirmados *contra* o estado (e contra os demais), torna-se em seguida aquele que reconhece suas responsabilidades perante a coletividade (em particular perante os membros destituídos da coletividade) e que se dispõe a outorgar ao estado os recursos e a autoridade necessários a agir no interesse da coletividade. Mas a literatura em exame não se coloca jamais a questão de se e como as implicações contraditórias que derivam dos pressupostos contrastantes envolvidos (e que remetem a difíceis polêmicas, como as que se dão em torno das perspectivas doutrinárias do contratualismo e do utilitarismo) podem efetivamente conciliar-se. Daí que se confunda na avaliação de situações concretas que procura examinar, e se entregue a denúncias de significação equívoca. Se voltamos a Santos e à "cidadania regulada", por um lado se pretende, naturalmente, que a cidadania venha a ser *não* regulada; por outro, contudo, critica-se que as disposições instauradas pelo estado simplesmente consagrem diferenças que vêm do mercado – ou seja, pede-se *mais* regulação...

5. Cidadãos, "clientes" e democracia

Por contraste com as confusões e hesitações indicadas, a perspectiva apta a fazer frente aos desafios analíticos e práticos postos pela questão da democracia social no contexto pretoriano do capitalismo subdesenvolvido exige que sejam encaradas com lucidez as ambivalências que cercam os

[31] Sônia Maria Fleury Teixeira, "Previdência *versus* Assistência na Política Social Brasileira", *Dados*, vol. 27, no. 3, 1984, p. 341.

problemas, para que se possa atuar sem o embaraço adicional dos muitos preconceitos que presentemente os sobrecarregam. Tomaremos de novo como referência exemplar, para a conclusão destas notas, a realidade brasileira. A recomendação que nos parece derivar do diagnóstico acurado dela em conjugação com a perspectiva resultante da discussão anterior sustentaria que, sendo necessário construir no Brasil um *welfare state* digno do nome, o êxito nessa tarefa impõe o reconhecimento do forte ingrediente paternalista que a atuação do estado deverá conter, bem como da conveniência ou mesmo necessidade de reformulação do estado em direção que envolve – em contraste com a denúncia usual do corporativismo – o desenvolvimento e o aperfeiçoamento institucional dos mecanismos de articulação corporativa entre estado e sociedade.

Com efeito, é patente, nas condições brasileiras, o sentido em que a precariedade da incorporação socioeconômica das massas se vincula com a precariedade da penetração e afirmação dos mecanismos de mercado – ou com o caráter limitado e parcial da afirmação do próprio capitalismo. Em correspondência com isso, as características de grande desigualdade de condições gerais de vida que marcam a estrutura social do país se fazem acompanhar, no plano sociopsicológico, de traços que estão longe de evidenciar os efeitos "corrosivos" e igualitários anteriormente atribuídos à vigência mais plena do princípio do mercado. Antes, as desigualdades "objetivas" ou materiais se ligam com a carência de um sentimento generalizado e efetivo de igualdade básica que se estendesse através das fronteiras das categorias que compõem a estrutura social e fosse compartilhado pelos membros das diferentes categorias – sentimento este que, ao tornar injustificadas e ilegítimas as desigualdades efetivamente existentes, é requisito essencial das consequências inconformistas e reivindicantes associadas com a operação do princípio do mercado. Por outras palavras: a estrutura social brasileira apresenta ainda, em grau significativo, as feições próprias de uma estrutura de *castas*, em que coexistem "submundos" em grande medida estanques, estrutura esta que encontra, naturalmente, lastro importante no passado escravista relativamente recente do país. Tais circunstâncias revelam, no plano da "elite" (os setores socioeconomicamente superiores, incluindo a chamada classe média), a existência de imagens e disposições grandemente negativas com respeito à massa popular (como mostraram de novo, há alguns anos, os dados obtidos em pesquisa executada pelo Instituto Brasileiro de Opinião

Pública e Estatística para a revista *Veja*)[32], no plano da massa popular mesma, por seu turno, dá-se a vigência extensa de hábitos de deferência, passividade e conformismo – ainda que tais hábitos convivam com certa insatisfação difusa e que se produza, na mescla desses elementos, o populismo que tem marcado o processo político-eleitoral brasileiro, com o apoio das massas a lideranças que com frequência lhes são heterogêneas[33].

Ora, nesse complexo de condições adversas seria claramente ilusório esperar – a não ser, talvez, em perspectiva de tempo inaceitavelmente longa – pela ocorrência, em escala adequada, da organização autônoma dos interesses populares, como consequência da própria transformação capitalista, para que então se viesse a ter a "conquista" popular dos benefícios sociais da cidadania. Não se trata aqui apenas de contestar a concepção de Marshall da sucessão dos direitos civis, políticos e sociais nos moldes em que essa contestação é feita, por exemplo, em texto de Giddens de alguns anos atrás, onde se afirma o estreito entrelaçamento da luta pelos diferentes aspectos da cidadania em termos que supõem a capacidade autônoma de luta, nas diversas frentes, por parte dos setores populares diretamente interessados[34]. Trata-se antes de afirmar que, em grande medida, o estado, através de sua ação no plano social, tem de ser ele mesmo o agente produtor, no limite, da própria capacidade de reivindicação – de certa forma, o agente produtor de um *mercado* político no sentido mais positivo da expressão, incluindo de maneira destacada os requisitos da própria dimensão *civil* da cidadania.

Um dos aspectos importantes aí contidos é o que envolve a reavaliação político-institucional da ideia de "clientelismo", que tende a surgir de maneira marcadamente negativa no vocabulário brasileiro. Observe-se a afinidade existente entre o clientelismo que é objeto frequente de denúncias com respeito ao processo político brasileiro (como parte da característica pretoriana deste), por um lado, e, por outro, a condição do cidadão como "cliente" apontada por autores como Habermas e Kelly como

[32] "O Problema é o Povo", *Veja*, ano 22, n. 35, 6 de setembro de 1989, pp. 44-5.
[33] A análise de dados relevantes pode ser encontrada em F. W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime*. Tais dados são apresentados resumidamente em "O Eleitorado, os Partidos e o Regime Autoritário Brasileiro", capítulo 10 do presente volume.
[34] Cf. Anthony Giddens, "Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights", em *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, MacMillan, 1982.

consequência do desenvolvimento pleno do *welfare state* nos países capitalistas avançados. Embora o cidadão-cliente (a "cidadania negativa") seja também visto com ânimo de denúncia por esses autores, que têm como referência contrastante um quadro idealizado de virtude cívica e de responsabilidade e altruísmo solidários ou patrióticos, é provavelmente impróprio pretender situar no mesmo plano o clientelismo pretoriano e populista, tendente à "balcanização" e à apropriação privatizante do estado, e o clientelismo institucionalizado do *welfare state*: este último corresponde certamente a uma condição preferível. Contudo, nem por isso a afinidade entre os dois é menos real – e essa afinidade indica o caráter algo absurdo da estratégia de se pretender chegar ao *welfare state*, cuja lógica supõe e incorpora a postura de cliente na relação do cidadão com o estado, a partir de uma perspectiva na qual os traços que tornam o processo brasileiro propenso ao clientelismo sejam apenas alvo de condenação e repúdio, em vez de serem tomados como um *dado* da realidade do país a ser processado como tal. Afinal, em condições como a da estrutura social brasileira, qualquer pretensão de implantação autêntica e difundida da cidadania "cívica" de Kelly previamente à garantia de incorporação socioeconômica minimamente adequada para a grande maioria de marginais ao sistema não poderia soar senão como ironia. Em outros termos: em tais condições, é preciso fazer *clientes* reais para que se possa esperar vir a ter *cidadãos* em sentido pleno, capazes não só de expressar a autonomia que diz respeito especialmente aos direitos civis e políticos da cidadania, mas também de eventualmente exibir as virtudes cívicas e exercer as responsabilidades que a concepção normativa de cidadania vê como o anverso daqueles direitos.

É possível dizer, pois, que aquilo que se trata de obter é, de certa forma, a institucionalização do clientelismo, envolvendo, entre outras coisas, a superação do ingrediente de mera manipulação com objetivos eleitorais que corresponde a parte substancial do atual clientelismo pretoriano brasileiro. Ressalte-se em primeiro lugar, a partir daí, que, se a implantação de um estado capaz de atuar orgânica, universalística e eficazmente na busca de objetivos "altos", incluindo os de política social, é inequivocamente a meta a se tratar de alcançar (correspondendo ao ideal do estado a um tempo democrático e eficiente), é preciso atentar para o fato de que a operação de um "mercado político" que surge como negativo à luz de modelos idealizados (imediatista, clientelista, "fisiológico"...) é o contexto inarredável em que se desenvolverá o esforço de implantá-lo. No que diz

respeito à política social do estado, contudo, há uma qualificação importante mesmo quanto ao suposto caráter negativo desse "mercado". Pois a atuação estatal nessa área se dirige, por definição, a necessidades ou interesses negligenciados ou desatendidos; mais que isso, ela se dirige mesmo, com frequência, a carências sentidas como *urgentes* – e muitas vezes marcadas pela urgência do "fisiológico", em sentido bem estrito. Tudo isso redunda em trazer certa legitimidade de tipo peculiar a práticas que – embora tendam a ser vistas com reservas numa concepção do estado que associe racionalidade e eficiência com organicidade, coerência e universalismo – terão no fato de serem imediatistas, paternalistas e "clientelistas" uma condição da própria eficiência.

Ademais, mesmo se se toma a face aparentemente mais "feia" e negativa daquele mercado político, destacando-se o aspecto de barganha em torno de interesses mais ou menos estreitos, cumpre adotar também com respeito a ela uma postura realista. Pois ela é parte inevitável do processo político, e parte amplamente dominante desse processo no contexto geral pretoriano – e pretender abolir a política para fazer democracia é uma contradição nos próprios termos, redundando, como vimos, na "solução" autoritária para o problema constitucional não resolvido. De outro lado, na manipulação realista desse componente do processo geral reside boa parte das chances de incorporação dos interesses de classe média ao esforço de reformulação estatal na direção de um *welfare state* real, em particular pelas oportunidades de emprego que a expansão e melhor institucionalização da proteção social representaria[35].

[35] Os aspectos apontados nos dois últimos parágrafos se expressam com nitidez, e de maneira a permitir ver as conexões que os ligam, em algo que recebeu destaque em depoimento prestado por Raphael de Almeida Magalhães pouco depois de deixar o cargo de ministro da Previdência e Assistência Social que ocupou durante algum tempo no governo Sarney. Trata-se da suspeita com que setores influentes de opinião vêem, no Brasil, os gastos de custeio necessários à promoção da política social – especialmente os gastos de pessoal. Na análise realizada pelo ex-ministro, os gastos de custeio e pessoal aparecem como essenciais na área social por razões ligadas à natureza imediatista e urgente das atividades típicas que aí se desenvolvem, ou seu caráter emergencial e sempre renovado. Em conexão com isso, o ex-ministro dá grande ênfase à necessidade de apropriada expansão do pessoal da Previdência Social brasileira e da descentralização e agilização de seus procedimentos – embora, expressando as dificuldades e ambiguidades que aqui ocorrem, denuncie com veemência, referindo-se em particular ao Funrural, a "politização" e a manipulação eleitoreira. Veja-se Raphael de Almeida Magalhães, "Obstáculos à Modernização do

Naturalmente, a expectativa de que esse esforço de reconstrução institucional do estado possa vir a representar, no caso brasileiro, um avanço verdadeiro com respeito à situação prevalecente não tem como evitar o postulado de que se pode ter no estado um agente capaz de exame lúcido e ação consequente quanto aos problemas que defrontamos. Parte crucial disso corresponderia a certa capacidade especial de "reflexividade", isto é, a capacidade de distanciar-se do jogo imediatista dos interesses em função do objetivo de construção institucional, mas de fazê-lo de maneira a evitar o idealismo ou moralismo e de *contar* com o jogo de interesses no esforço construtivo. Tal postulado é sem dúvida problemático: toda a discussão feita anteriormente aponta para o caráter em geral condicionado da atuação do estado, donde derivam aspectos relevantes da própria definição do problema geral. Contudo, ocorrem aqui também matizes e brechas a serem considerados.

No que diz respeito especificamente à política social, um primeiro aspecto é o das ligações ao menos potencialmente funcionais entre o desenvolvimento do *welfare state* e a expansão capitalista, na linha de autores como Offe e Polanyi acima assinalada. Além disso, tal como se dá com os aspectos fundamentais do ideário ligado à democracia liberal, as ideias básicas associadas com o *welfare state* desfrutam, apesar da reação neoconservadora em alguns países, de uma legitimidade em plano mundial da qual decorre que também sua legitimidade no contexto específico brasileiro seja menos diretamente dependente das circunstâncias momentâneas próprias de nosso problema constitucional e menos exposta às vicissitudes da projeção pretoriana dele. Seja qual for a mescla particular de razões correspondentes a uma ou outra dessas duas ordens de considerações, o certo é que se torna possível a ocorrência de fatos como a grande expansão do alcance da previdência social brasileira sob patrocínio autoritário a partir de 1966. Por outro lado, há variações no grau de "autonomia" do estado em função das recém-mencionadas vicissitudes do processo político pretoriano. E, sejam quais forem os traços que caracterizam as grandes massas populares e as consequências deles quanto à capacidade de pressão e reivindicação que estas revelem, a própria classe

---

Estado", palestra proferida em dezembro de 1987 no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e publicado nos *Cadernos de Conjuntura*, no. 14, abril de 1988, especialmente pp. 12-13, 22 e 28.

média, que conta com condições de acesso ao estado, apresenta-se dividida internamente (apesar do *ethos* que a leva a orientar-se sobretudo pelos valores e perspectivas do *establishment*) em setores e correntes de opinião contrastantes, alguns dos quais certamente compatíveis com a perspectiva "reflexivamente" construtiva e progressista que apontamos como necessária. Finalmente, em contraste com as grandes perplexidades que fatalmente cercam o esforço de pensar em termos de engenharia política e de construção institucional no que se refere à área política em sentido mais estrito, a legitimidade básica que destacamos quanto às práticas de política social se faz acompanhar de certo consenso fundamental relativamente ao que cumpre fazer aqui – e é bastante claro (como corroboram, aliás, êxitos obtidos na política previdenciária brasileira em gestões recentes) que é possível realizar avanços substanciais na área, bastando para isso a realização de esforços sérios de racionalização administrativa e canalização de recursos.

Mas dificilmente se poderá esperar que o estado venha a atuar estavelmente como fator positivo no encaminhamento da solução de tais problemas se o reduzido impacto do processo de crescimento econômico sobre a estrutura social continuar a combinar-se, no Brasil, com a postura esquizofrênica perante o estado que tem caracterizado os diversos setores de opinião. Assim, nos meios empresariais é notória a tensão entre o desejo de "conter" o estado e restringir os inconvenientes do intervencionismo estatal, por um lado, e, por outro, as demandas de que o estado forneça infra-estrutura, incentivos, empreitadas, financiamentos (que redundam frequentemente em autênticas e volumosas doações, como nos empréstimos a juros reais negativos cedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Nos setores de opinião de esquerda, por sua parte, se o estado surge com frequência como um possível instrumento de defesa do interesse público contra interesses particulares poderosos e estreitos, é também em princípio suspeito, não só por razões ideológicas que fazem dele essencialmente um instrumento de domínio de classe a ser suprimido, mas também em função do preconceito anticorporativo (em que "corporativo" se torna sinônimo de "autoritário") resultante da história política brasileira mais ou menos recente. O resultado global é que as práticas correspondentes aos esforços de apropriação privatizante do estado pelos interesses "corporativos" de categorias e grupos particulares (uma característica central do próprio populismo e do pretorianismo em geral,

como vimos) se combinem com o "furor antiestado" que todos crescentemente compartilham ao nível retórico[36] – e que uma coisa não seja em boa medida senão a contraface da outra.

Em vez disso, é preciso reconhecer algo que é na verdade banal quando considerado de maneira apropriada: se se tomam os dois sentidos negativos da expressão "corporativismo" acima apontados no vocabulário brasileiro (corporativismo como controle autoritário pelo estado, de um lado, e como busca egoísta dos interesses estreitos de grupos particulares, especialmente ocupacionais, de outro), cabe procurar a correção das distorções correspondentes a cada um deles precisamente na redefinição e na melhor *articulação*, de certa forma, dos aspectos que cada um deles destaca. Note-se como os dois sentidos da palavra ajustam-se estritamente a duas formas extremas de comprometimento do ideal do estado democrático e eficiente que aqui temos considerado, ou seja, a do estado autoritário e a da recém-mencionada busca de apropriação privada e "fisiológica" do estado no varejo de interesses particulares múltiplos. Ora, assegurar o estado democrático e eficiente envolve justamente encontrar o ponto de equilíbrio entre esses extremos, de sorte que o estado venha a ser tanto quanto possível sensível aos diversos focos de interesses existentes na sociedade sem se deixar aprisionar por qualquer deles.

Nessa ótica, a articulação corporativa (ou "neocorporativa", se se preferir) dos interesses com o estado (em especial dos interesses "funcionais" ou ocupacionais, dada sua importância singular) não tem por que ser vista como obstáculo, em si mesma, à democracia: ao contrário, tal articulação se revela um componente indispensável da necessária articulação geral do estado com a sociedade – e, se realizada de maneira adequada, contribuirá para impedir tanto a excessiva autonomia do estado como sua imprópria subordinação unilateral a determinados interesses. Por outras palavras: o corporativismo, bem entendido, é parte da própria democracia; em vez de fazer a denúncia rombuda do corporativismo, portanto, cumpre enfrentar lucidamente a tarefa de *construir*, com senso de equilíbrio e medida, o necessário corporativismo, o que, no caso brasileiro, equivale a reconstruir o complexo e viciado aparelho estatal do país. Não vêm senão reforçar as razões para se apostar no acerto dessa perspectiva as

[36] O "furor antiestado" é denunciado por Raphael de Almeida Magalhães no depoimento citado.

observações de que: (a) ela se ajusta com realismo à tradição brasileira de "presença" ou "iniciativa" estatal (isto é, aquela tradição mesma que tem sido objeto de denúncia em conexão com a imagem negativa do corporativismo como autoritarismo) e trata de usar em favor dos objetivos democráticos a própria dinâmica estatista que usualmente se denuncia; (b) ela se ajusta também aos objetivos de dinamizar e trazer apoio social real e consistência para a política de previdência social – na linha, por exemplo, da experiência do Conselho Superior da Previdência Social realizada no Ministério da Previdência Social brasileiro por Raphael de Almeida Magalhães e avaliado por ele como tendo funcionado precariamente por razões que envolvem justamente sua falta de densidade institucional como arena decisória[37]; (c) finalmente, as recomendações que dela brotam ajustam-se ainda, como a experiência dos países capitalistas de maior tradição liberal-democrática indica com clareza, ao empenho de acomodar certos traços inevitáveis da dinâmica capitalista com as ameaças reais ou sentidas e as conquistas e deficiências do processo eleitoral-partidário em casos como o brasileiro.

Os paradoxos aparentes envolvidos na perspectiva sugerida são certamente vários, e cumpre admitir que os aspectos fundamentais do diagnóstico em que eles ocorrem não autorizam otimismos. Contudo, se se trata de procurar por alternativas ao círculo vicioso do pantanal pretoriano e do problema constitucional não resolvido – os quais, como se sustentou acima, representam, eles sim, condições "naturais" e estáveis nas circunstâncias gerais dos processos sociopolíticos aqui destacados –, é forçoso atentar para as oportunidades e alavancas, mesmo se intersticiais ou precárias, que surjam da lógica perversa de tais processos.

[37] "Obstáculos à Modernização do Estado", especialmente pp. 5 e 6.

GOVERNABILIDADE, INSTITUIÇÕES E PARTIDOS[1]

I

Com a expressão "governabilidade" vem ocorrendo algo análogo ao acontecido anteriormente, entre nós, com "credibilidade". Esta é cada vez mais empregada como se fosse sinônimo de "confiança", embora na verdade se refira, naturalmente, a um atributo daquilo (ou de alguém) que merece confiança: *eu* tenho confiança ou acredito em alguém mais (ou algo) que apresente a característica de ser crível, ou seja, que tenha credibilidade. De maneira semelhante, "governabilidade" é um atributo daquilo que é governado, isto é, da sociedade. No entanto, o uso que se vulgarizou recentemente pretende indicar com a expressão uma característica da máquina do estado, tomando-a como sinônimo da capacidade estatal de governar. Usadas as palavras de maneira apropriada, a *sociedade* é mais ou menos governável, enquanto o estado se mostra mais ou menos capaz de governar – mais ou menos eficiente no exercício das funções governamentais.

A impropriedade no uso das palavras não é inocente ou inconsequente. Ela expressa, antes, importante confusão de natureza substantiva, na qual se contrapõem perspectivas alternativas com respeito à análise dos problemas envolvidos. Se a governabilidade se reduzisse a uma questão de ajustar a máquina do estado, é de se supor que bastaria adotar, para equacioná-la, a perspectiva técnica própria da administração como disciplina especial – cujas recomendações, atrevo-me a propor, se aproximam com frequência de certo bom senso acaciano, mesmo quando travestidas em roupagens novas como a da "qualidade total" ou da "reengenharia". Seja como for, tudo se resumiria, neste caso, em coisas como encontrar o tamanho certo do estado, tornar mais ágeis seus mecanismos operacionais nas funções reconhecidas como próprias dele etc.

Há, contudo, a sociedade – e há a *política*. E o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação do estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente

[1] Preparado inicialmente para o seminário "Os Gargalos da Governabilidade", São Paulo, SEPLAN/CEBRAP, 28 e 29 de outubro de 1994, este trabalho foi posteriormente publicado em *Novos Estudos CEBRAP*, no. 41, março de 1995.

não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do estado. Assim, a indagação subjacente à questão geral da governabilidade é, em última análise, a de como resolver a tensão contida na busca simultânea de eficiência e de democracia. O desiderato de eficiência supõe que os fins da ação do estado tenham sido fixados com clareza e precisão, de sorte que se possa indagar sobre os meios a serem mobilizados para assegurar eficiência na realização de tais fins – e a concepção do estado que tende a destacar-se aqui é a do estado como *instrumento* (e eventualmente como *sujeito* autônomo) do esforço de realização de fins dados. Ora, a democracia envolve antes, por definição, a *problematização* do processo de fixação dos fins da ação do estado, com o reconhecimento de que há fins diversos e às vezes divergentes ou mesmo conflitantes (em correspondência com a multiplicidade dos interesses de que são portadores os diferentes grupos e categorias da sociedade) e de que é preciso tratar de agregar fins múltiplos, se possível compatibilizá-los por meio de negociações, definir prioridades com recurso a procedimentos que venham a ser percebidos como legítimos etc. Em contraste com a concepção do estado como instrumento, a concepção que se favorece quando se tem em vista a democracia como meta é a do estado como *arena* em que os interesses diversos devem fazer-se adequadamente presentes. Nesta visão, o estado, em vez de ser o mero agente expedito da realização de fins dados ou ele mesmo o formulador autônomo e autoritário dos fins, surge antes como devendo ser a expressão complexa e flexível (e fatalmente algo morosa e emperrada, como consequência) da complexidade da própria sociedade.

Essas ponderações permitem situar melhor alguns dos problemas que se põem na agenda política brasileira do momento, tais como o das conexões entre o funcionamento eficiente do sistema de governo, por um lado, e do sistema de partidos, por outro. É possível dizer que o problema fundamental envolvido nas oscilações da história republicana brasileira entre estado democrático e estado autoritário é justamente o de *quem* (que categorias, interesses, classes) fixa os fins do estado. E este é o problema *constitucional* por excelência que qualquer estado-nação deve enfrentar: o de como organizar o estado de maneira a eventualmente ser capaz de acomodar *institucionalmente* a coexistência entre interesses múltiplos e projetos alternativos referidos às ações do próprio estado. Uma possibilidade, naturalmente, é a de que certos interesses simplesmente se

imponham aos demais pela força, apropriando-se de vez da máquina do estado e conformando-a aos seus próprios desígnios ou projetos. Ainda que nossa preferência normativa seja a de excluir tal solução autoritária, ela certamente continua presente no quadro brasileiro como possibilidade bem real (à qual se recorreu recentemente e por um longo período, ademais) e como parte e expressão do que tenho designado como nosso problema constitucional *não* resolvido[2].

II

Essa perspectiva torna imperioso explorar as ligações entre o tema da "governabilidade" e o tema da *institucionalização* política. Um nome em particular merece atenção a respeito: o de Samuel Huntington, que se ocupou destacadamente de ambos os temas. Assim, Huntington é o autor a cujo "realismo" se deve, nas discussões sobre institucionalização política, a ênfase no aspecto do *grau* de governo, ou da capacidade efetiva de governar, por contraste com o aspecto correspondente à *forma* mais ou menos democrática de governo[3]. Além disso, Huntington é um dos responsáveis pela própria introdução da questão da "governabilidade" como preocupação saliente nas ciências sociais da atualidade, tendo tido participação importante nos trabalhos em que se formulou a célebre tese que vincula o comprometimento da governabilidade com o "excesso" ou a "sobrecarga" de demandas a que o estado teria de fazer face nas sociedades democráticas de nossos dias[4]. Como é bem claro, essa tese destaca a dimensão de *eficiência* que foi acima contrastada com a sensibilidade democrática: trata-se da questão de saber se o estado dispõe de recursos em volume suficiente e da capacidade operacional adequada para lidar eficazmente com as muitas demandas que lhe são dirigidas.

[2] Veja-se, por exemplo, Fábio W. Reis, "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", capítulo 12 do presente volume.
[3] Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
[4] Veja-se, por exemplo, Samuel Huntington, "The Democratic Distemper", em Nathan Glazer e Irving Kristol (eds.), *The American Commonwealth* (Basic Books, Nova York, 1976), versão abreviada do capítulo de Huntington sobre os Estados Unidos no relatório para a Comissão Trilateral preparado por ele em colaboração com Michel Crozier e Joji Watanuki sob o título *The Governability of Democracies*.

Ora, lembremos que Huntington está longe de ser de todo consistente. Na verdade, além de complexidades analíticas que suas discussões conceituais só apreendem equivocamente, parte substancial do interesse de seu envolvimento com o tema da institucionalização política e suas ramificações consiste em alguns erros gritantes de avaliação por ele cometidos e na dramatização que assim involuntariamente faz das ambiguidades e dificuldades do tema. Conceitualmente, sua discussão do significado do processo de institucionalização política salienta, entre outros, dois traços decisivos que um sistema político adequadamente institucionalizado deveria necessariamente exibir. Por um lado, as instituições políticas devem mostrar-se *autônomas* relativamente aos interesses cujo confronto no dia-a-dia visam a regular, e as sociedades "cívicas" ou institucionalizadas, em contraste com as "pretorianas", são aquelas cujas instituições se acham, em virtude dessa autonomia, defendidas das vicissitudes do jogo cotidiano dos interesses, em vez de serem a mera expressão cambiante de tais vicissitudes. Por outro lado, as instituições políticas que mereçam o nome devem igualmente caracterizar-se por sua *adaptabilidade*, ou seja, devem mostrar-se sensíveis à multiplicidade de interesses e "forças sociais", na expressão de Huntington, que se dão na sociedade, em particular aos novos focos de interesses que emergem em qualquer momento dado.

De novo, é claro o paralelismo desses dois requisitos com os objetivos de eficiência e democracia que foram acima apontados: a autonomia é indispensável para que se possa pretender contar com eficiência (com adequado *grau* de governo), enquanto a adaptabilidade não é senão outra maneira de expressar o desiderato do estado aberto e democrático. Mas é também inequívoca (analogamente ao que se disse antes sobre as relações entre democracia e eficiência) a tensão entre os dois requisitos, e o equilíbrio a ser buscado nas relações entre eles não pode ser senão problemático: instituições políticas demasiado autônomas não poderão ser apropriadamente adaptáveis, enquanto excessiva adaptabilidade resultará necessariamente na perda de autonomia. Não admira que Huntington, "realista" propenso a se deixar sensibilizar sobretudo pelo "grau" de governo, tenha cometido os erros de avaliação mencionados: sua propensão "realista" o leva a perder de vista, no exame de casos concretos, o caráter inevitavelmente moroso do processo de construção institucional, que envolve certa "tradicionalização" e "sacralização" cívica dos

mecanismos e procedimentos criados, como condição de que possam vir a garantir o *compromisso* estável (necessário para a observância do requisito de adaptabilidade institucional) entre forças e interesses diversos. Daí que, em seu erro mais espetacular, os esforços institucionais desenvolvidos no Paquistão de Ayub Khan tenham sido tomados por Huntington como caso exemplar de boa construção institucional – pouco tempo antes de que o país fosse varrido por sangrentos conflitos em que até mesmo sua integridade territorial terminou por ver-se comprometida.[5] Por motivos análogos, cabe precaver-se contra a presteza com que, mal saídos de penosas experiências autoritárias, muitos analistas do processo político de alguns países latino-americanos que nelas se viram envolvidos começam a falar de tais países como correspondendo a "democracias consolidadas", em certos casos antes mesmo de se neutralizar sequer formalmente o poder autônomo dos militares[6].

III

Tratando-se, como se trata para nós, de explorar as ligações entre a "governabilidade" e os partidos políticos, é revelador observar que preocupações e dificuldades análogas às deparadas na discussão abstrata que faz Huntinton do tema da institucionalização política ocorrem também na bibliografia brasileira dedicada especificamente ao tema dos partidos e da institucionalização partidária. Tomarei um exemplo destacado, o de Maria do Carmo Campello de Souza em *Estado e Partidos Políticos no Brasil*[7].

[5] Cf. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 250 e seguintes.

[6] É o caso, por exemplo, da avaliação feita por Samuel Valenzuela e outros de casos como os do Chile e do Uruguai em simpósio sobre a democracia na América Latina ocorrido no Memorial da América Latina, em São Paulo, sob a coordenação de Guillermo O'Donnell, em novembro de 1991 – pouco antes, vale lembrar, de que sérias turbulências viessem comprometer a longa estabilidade até da democracia venezuelana, cujo caráter consolidado ninguém cogitaria de questionar. Creio que os dilemas do processo de institucionalização apontados no texto podem ser analisados com proveito em termos do jogo complexo entre o institucional como "contexto" e o institucional como "objeto". Veja-se a respeito, por exemplo, "Racionalidade, 'Sociologia' e a Consolidação da Democracia", neste volume.

[7] Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930 a 1964*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1976. Discussão mais minuciosa do livro pode ser encontrada em Fábio W. Reis, *Política e Racionalidade*, Belo Horizonte, Edições RBEP, 1984.

Duas dimensões equivalentes às estabelecidas por Huntington são também distinguidas por Campello de Souza na discussão dos partidos políticos, embora tenham formulações levemente diferentes em passagens diversas. (a) A primeira dimensão é a que se designa pela expressão "correlação partido-classe" (pp. 48 e seguintes) ou "força eleitoral" dos partidos (p. 58), tendo a ver, em geral, com a articulação entre partidos e bases sociais e ligando-se (apesar de Campello de Souza pretender distinguir aqui níveis de análise diferentes) a problemas como o da mobilização social e o da extensão do sufrágio. (b) A segunda dimensão é chamada de "institucionalização do sistema partidário" (pp. 48-9) e de "força institucional" dos partidos (p. 58) e definida como "a medida em que o *policy-making* governamental, em seu conjunto, acha-se controlado ou sujeito à influência de organizações partidárias", ou como "a disponibilidade de quadros capazes de formular alternativas viáveis e eventualmente de organizar o governo". E' perceptível a correspondência dessa distinção com as ideias de representatividade e correspondência "democrática" do sistema partidário relativamente ao seu substrato social (dimensão *a*) e de capacidade governativa ou "eficiência" (dimensão *b*), bem como com as categorias de "adaptabilidade" e "autonomia" de Huntington. Campello de Souza dá ênfase à dimensão *b* no estudo do período da vida política brasileira de que se ocupa, vendo aí os "problemas cruciais" dele (p. 59). Mas expõe-se a algumas objeções importantes do ponto de vista das questões que aqui nos importam.

O ponto decisivo a ressaltar é o que há de claramente insatisfatório no conceito mesmo de institucionalização do sistema partidário adotado. Com a correspondência restritiva estabelecida entre a ideia de institucionalização e os fatores que operam na dimensão *b*, o conceito adotado envolve o desconhecimento ou a minimização do papel dos fatores correspondentes à dimensão *a* na conformação *dos próprios fatores que são destacados na definição dada de institucionalização partidária*. É revelador que a autora recorra, a propósito da ideia de institucionalização, à noção de "incorporação" formulada por Arthur Stinchcombe, na qual, como o termo sugere claramente, o aspecto de eficácia governativa é explicitamente combinado ao de mobilização e participação do eleitor (ver p. 57)[8]. Parece

[8] O trabalho pertinente de Arthur Stinchcombe é *Constructing Social Theories*, Nova York, Harcourt, 1968.

fora de dúvida que a força institucional dos partidos, no sentido de Campello de Souza (isto é, o de "capacidade governativa"), depende decisivamente de sua força eleitoral e capacidade de representação e mobilização, a menos que o sistema político como um todo seja concebido como tão rigidamente oligárquico a ponto de tornar sem sentido a pretensão de descrever por meio da noção de "institucionalização" a eficácia que um partido possa apresentar mesmo ao nível de *policy-making*. E note-se que o que procuro salientar aqui não é a ideia de uma correlação empírica ou de uma relação de causalidade de algum tipo entre os dois aspectos ou dimensões. Trata-se antes de que o interesse da própria noção de institucionalização reside em que ela apreende a *tensão* entre esses dois aspectos e aponta para a questão do eventual êxito de uma sociedade dada em solucionar o problema posto por essa tensão – ou seja, em conciliar, por meio de procedimentos e regras estáveis, flexíveis e dinâmicas, os problemas de mobilização/participação ou de representatividade *e* de eficácia. Por outras palavras, o problema próprio das instituições políticas (como fica claro no jogo estabelecido entre os requisitos huntingtonianos de adaptabilidade e autonomia, não obstante as deficiências de Huntington no uso feito da intuição básica aí contida) é o de dar tradução adequada e eficaz aos interesses que convivem, competem e se antagonizam no plano da sociedade como tal. Para os partidos políticos, por sua função explícita de veículos de interesses sociais diversos e de eventuais executores governamentais das políticas demandadas por tais interesses, aquele problema assume a forma de como se articularem em um *sistema* partidário apropriado – isto é, a um tempo adequadamente sensível e representativo e capaz de eficácia governativa, constituindo-se num parâmetro institucional estável para a mediação entre estado e sociedade. Uma vez equacionado tal problema, a "institucionalização do sistema partidário" terá resultado em propiciar o atendimento simultâneo tanto dos requisitos da "governabilidade" quanto da necessidade de representatividade e participação.

IV

Certa literatura convencional de ciências sociais dedicada aos partidos políticos fala de duas funções básicas como sendo próprias deles: a função de *articulação* e a de *agregação* de interesses. No cumprimento da

função de articulação de interesses, os partidos expressam ou vocalizam interesses dados, tornando-os de alguma forma presentes na arena político-institucional; já a agregação de interesses envolve a ideia de que, para serem efetivos em seus esforços de representação, os partidos devem, em maior ou menor medida, somar ou agregar interesses diversos, de maneira a dar-lhes peso e significação[9].

Não pretendo aborrecer o leitor com a reiteração indefinida de certas ideias. Mas é inevitável (e terá consequências para a análise que se segue) observar que estamos de novo diante da mesma contraposição básica entre representação ou participação, por um lado, e eficiência, por outro. Assim, a articulação de interesses, supondo interesses "dados" a serem vocalizados ou expressos, obviamente envolve a ideia de um substrato social a ser adequadamente representado, ou a ideia das "bases sociais" dos partidos, e tem como correlato a suposição de que pode haver representação mais ou menos "autêntica" dessas bases. Assim, o problema que aqui se planteia é sobretudo o da *identidade* dos focos de interesses a serem representados. Por seu lado, a função de agregação de interesses contém claramente a suposição de que algo novo se produz no próprio processo de representação por meio da instituição partidária – e a produção desse "algo novo", que tem consequências para as perspectivas de que políticas estatais conformes com os interesses vocalizados venham a ser colocadas em prática, envolve muito mais direta e intensamente problemas de maior ou menor eficácia na atuação dos partidos, ainda que em detrimento da identidade de suas bases.

Isso deságua na possibilidade – e na necessidade – de examinar a questão da natureza dos partidos e dos *tipos* de partidos que se podem distinguir. Pois alguns partidos são mais propensos à agregação do que outros, que tendem, em maior medida, a condicionar a consideração do problema do acesso ao poder e da eventual eficácia governativa à "autenticidade" na expressão de *determinados* interesses. Naturalmente, pensa-se aqui sobretudo na clássica distinção, elaborada mais detidamente por Duverger, entre "partidos de quadros" e "partidos de massas" (designações estas que com frequência dão margem a confusões). Como se sabe, na elaboração feita por Duverger, os partidos de massas são partidos fundados no proselitismo ideológico, na atividade contínua de membros

[9] Veja-se, por exemplo, Gabriel A. Almond e G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little, Bown, 1966.

filiados e em formas organizacionais mais rígidas e complexas, enquanto os partidos de quadros, baseados em notáveis, se caracterizam por serem frouxamente organizados e pela orientação mais marcadamente eleitoral de suas atividades e das formas de proselitismo empregadas[10]. Em correspondência com a ênfase na ideologia, o modelo dos partidos de massas é claramente o que melhor corresponde ao apego à vocalização e à promoção "autêntica" dos interesses das bases, por contraposição à busca pragmática de "agregação" eficiente de interesses que teríamos com o modelo dos partidos de quadros. Mas isso se liga com outros aspectos do contraste entre os dois tipos que são de importância decisiva para o nosso problema geral.

O aspecto principal é o de que o modelo dos partidos de massas tem a ver com partidos caracterizados originalmente por sua orientação socialista e revolucionária, enquanto os partidos de quadros correspondem sobretudo a condições políticas marcadas pela disputa parlamentar no bojo da dinâmica capitalista. A consideração desse aspecto amplia, assim, o alcance de nossa discussão para a esfera da clássica problemática situada pelas relações entre democracia e capitalismo – e permite definir nessa esfera o "problema constitucional" que acima se caracterizou em termos da necessidade de acomodação institucional da convivência dos interesses diversos e dos projetos alternativos de organização do estado.

V

Com efeito, é em função das transformações engendradas pelo capitalismo nos fatores de estabilidade da estrutura social tradicional que se coloca tal necessidade de acomodação (ou reacomodação). Embora seja usual tomar a questão das relações entre capitalismo e democracia por referência ao que seria supostamente a "mera" democracia *política*, é crucial ter presentes duas facetas do problema geral. Em primeiro lugar, a feição *socialmente* democratizante exibida diretamente pelo capitalismo, como consequência do caráter igualitário do princípio do mercado que ele coloca em operação e difunde. Em segundo lugar, é bem claro que a tensão comumente apontada nas relações entre o capitalismo e a democracia "política" (com o simples acesso das massas ao sufrágio sendo visto como

[10] Cf. Maurice Duverger, *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

ameaça de expropriação dos capitalistas e portanto de revolução) se deve a que tais relações envolvem um problema de *distribuição social de poder*.

Uma implicação crucial da expansão capitalista é justamente a de abrir a possibilidade de ruptura da correlação tradicionalmente existente entre o aspecto social e o aspecto mais diretamente político da distribuição do poder, correlação esta em virtude da qual a atividade política achava-se, na sociedade tradicional, reservada àqueles que desfrutavam de ascendência social. Através de vicissitudes várias, estudadas em minúcia nos casos "clássicos" do ocidente europeu,[11] a conjugação do esforço de construção de aparatos estatais efetivos com a afirmação e a penetração das relações capitalistas de mercado resultou em permitir que a atuação e a participação política surgissem, para as massas populares deslocadas e transformadas em força de trabalho "livre", como instrumento a ser acionado em favor de objetivos nos quais o princípio igualitário do mercado se afirma e expande grandemente, imprimindo ao processo sócio-político moderno em geral um característico traço de inconformismo e, no limite, uma disposição propriamente revolucionária. Parte decisiva das contradições e dificuldades do processo tem a ver com o fato de que o capitalismo que corrói as formas tradicionais de poder social (apesar de também valer-se delas...)[12] encontra-se ele próprio fundado em formas *sui generis* de desigualdade social e na dominação exercida pelos interesses dos capitalistas, os quais logo virão a se sentir ameaçados, por seu turno, por aquela dinâmica.

O problema constitucional que assim se configura reproduz-se em diferentes processos nacionais, incluindo o dos países que constituem presentemente a periferia do sistema capitalista mundial. As alternativas em princípio abertas à "solução" de tal problema – as quais têm fornecido, como possibilidades postas ao menos no horizonte dos atores, os parâmetros dentro dos quais o jogo político se tem desenvolvido, especialmente no caso dos países capitalistas menos avançados – incluem: (1) o confronto revolucionário e a eventual supressão do capitalismo; (2) a repressão implantada por regimes de autoritarismo conservador, em que se

[11] Cf. Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.
[12] Veja-se, por exemplo, Fernand Braudel, *A Dinâmica do Capitalismo*, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1987, para a discussão da contribuição trazida por hierarquias tradicionais para a expansão capitalista européia.

extrema o compromisso do aparelho estatal com os interesses do capital; e, finalmente, (3) algum tipo de equilíbrio e de compromisso democrático. Naturalmente, cada uma dessas “soluções” pode apresentar maior ou menor grau de eficácia e estabilidade, cabendo ressaltar, em particular, o caráter instável da saída correspondente ao autoritarismo conservador, distinguido pela aberta repressão de determinados interesses e pela presença de forte elemento coercitivo. Em contraste, as duas outras alternativas, uma vez levadas a cabo, tenderiam a caracterizar-se por mais marcada estabilidade, mas a realização cabal de qualquer delas – seja a revolução anticapitalista bem-sucedida, seja o compromisso democrático estável – parece exigir condições bastante especiais, e a ocorrência de ambas se mostra antes excepcional[13].

Assim, a regra relativamente à qual tais casos aparecem como exceções corresponde justamente às idas e vindas do problema constitucional *não* resolvido, assumindo a forma do “pretorianismo” destacado nas análises anteriormente discutidas de Huntington sobre o problema da institucionalização política. Na condição pretoriana, a ausência de instituições políticas efetivas redunda no vale-tudo em que cada “força social” recorre na arena política aos recursos de qualquer natureza de que disponha. Daí resulta o importante papel exercido pelos militares, que contam com um recurso decisivo: os instrumentos de coerção física. A consequência geral é a oscilação do quadro político entre, por um lado, arranjos abertamente autoritários, tipicamente marcados pelo controle ostensivo do processo político pelos militares, e, por outro, formas populistas nas quais o estado tende a mostrar-se exageradamente exposto ao varejo de uma multiplicidade de interesses que se afirmam de maneira mais ou menos imediatista, estreita e “fisiológica”.

[13] Naturalmente, a queda do socialismo na União Soviética e no Leste europeu impõe qualificações e alterações importantes na maneira de conceber a questão da estabilidade das sociedades que passaram por revoluções socialistas. A tendência dominante, sem dúvida, é a de ver os acontecimentos correspondentes como cabal “derrocada” e como redundando na mera “latino-americanização” ou “pretorianização” dos países envolvidos, no sentido discutido logo em seguida no texto. Mas há também algo de inédito e potencialmente importante na experiência vivida pelos países envolvidos, que, em grau surpreendente dada a magnitude e a complexidade da crise, têm sabido processar *institucionalmente* reformas em sua própria aparelhagem institucional cujo alcance não tem paralelo na história. Ainda não tivemos a avaliação apropriada do processo experimentado por tais países, e é talvez muito cedo para isso.

Como quer que seja, é importante realçar a singularidade da solução representada pelo compromisso democrático estável. Tal singularidade reside em que, por contraste com a alternativa revolucionária em que se elimina o capitalismo, a solução democrática estável nos moldes em que ocorre no caso dos países ocidentais supõe o *amadurecimento* do sistema capitalista como tal, que assim se torna capaz de equacionar o problema constitucional que ele próprio engendra. Há nesse desdobramento um componente claramente paradoxal, que se pode aproximar da ideia marxista das contradições inerentes ao capitalismo, apesar de ramificar-se aqui em direção que se opõe a certas proposições marxistas mais ortodoxas. As suposições envolvidas afirmam, por um lado, que a penetração do capitalismo levará, por sua lógica mesma, à prevalência do fator conflitual ou mesmo revolucionário acima indicado, o qual tenderá a surgir como ameaça à sobrevivência do sistema. Por outro lado, contudo, postula-se igualmente que o desenvolvimento e a maturação do sistema, em vez de acarretar necessariamente a exacerbação das contradições e a eventual ruptura revolucionária, redundam antes na criação das condições em que se tornará possível neutralizar o potencial revolucionário que lhe é inerente, por meio de um processo no qual, por assim dizer, a dimensão contraditória do capitalismo se verá ela mesma institucionalizada e os arranjos institucionais da democracia virão a conter como ponto focal um compromisso garantidor do próprio capitalismo[14].

Do ponto de vista da questão da governabilidade que aqui nos interessa, parece bem clara a relevância da perspectiva assim obtida. Pois a condição pretoriana, distinguida pela precariedade das instituições políticas num quadro geral de transformação socioeconômica e de busca de apropriação privatizante do estado (seja em termos de populismo “fisiológico” ou de controle militar), é igualmente uma condição em que a escassa governabilidade da sociedade é um traço *definidor* da própria situação geral – não obstante a eficiência estatal autoritária que se poderá ter, topicamente, nos momentos de controle militar direto. Naturalmente, essa “ingovernabilidade” pretoriana, expressão do problema constitucional não resolvido, tem de ser distinguida daquela que anteriormente, a

[14] Os parágrafos anteriores nesta seção são tomados em boa parte de “Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil”, neste volume, onde se elaboram mais extensamente os problemas aqui tratados.

propósito das análises de Huntington, vimos emergir no contexto das sociedades de maior tradição democrática dos nossos dias. Nestas, o problema de governabilidade, por delicado que possa revelar-se, supõe a intensificação das demandas dirigidas a um estado que se tornou socialmente sensível e aberto justamente como consequência do compromisso básico a que se devem o equacionamento e a eventual solução do problema constitucional. Sua face mais óbvia é a crise fiscal do estado que resulta da crescente expansão do *welfare state* e da dimensão social e igualitária da cidadania, a consubstanciar-se na difusão e generalização do acesso a bens de saúde, educação etc.

Por certo, cabe indagar se o problema de governabilidade decorrente da crise do *welfare state* (e da ameaça concomitantemente trazida a outros aspectos do compromisso democrático assinalado, dos quais se falará adiante) não poderá ele próprio resultar, eventualmente, em reabrir o problema constitucional para os países ocidentais avançados. Na verdade, não têm faltado advertências nesse sentido[15]. Por outro lado, mesmo com respeito aos países subdesenvolvidos e pretorianos pode-se conceber certa deterioração "hobbesiana" das condições de vida (em decorrência, por exemplo, da prolongada crise econômico-social conjuntural que acomete alguns deles, como o Brasil), redundando talvez em colocar o problema de governabilidade em termos que, com a ameaça de violência mais ou menos caótica envolvida, pouco teriam a ver com o problema constitucional tal como aqui definido. De qualquer forma, a discussão da questão da governabilidade que se tem produzido entre nós tem sido omissa diante das considerações "constitucionais" aqui destacadas, sem que essa omissão se possa pretender justificar por considerações como essas.

VI

Se voltamos à conexão entre partidos e governabilidade, vemos agora que parte importante da ligação entre os dois tópicos tem a ver com o fato de que a existência de certo *tipo* de partidos é, em si mesma, expressão do problema constitucional não resolvido e de certa ingovernabilidade básica –

[15] Vejam-se, por exemplo, Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982; e Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1985.

a qual, sem dúvida, pode assumir formas mais ou menos agudas e dramáticas. Refiro-me, naturalmente, aos partidos de orientação revolucionária ou "anti-sistema", na designação que com frequência lhes é aplicada. Com isso não pretendo dizer que não existam casos de regularização institucional mais ou menos efetiva do processo político na presença de tais partidos. Mas parece clara a correlação existente entre a neutralização mais ou menos cabal de partidos políticos de orientação contestadora e revolucionária, por um lado, e, por outro, a criação de condições gerais de governabilidade básica no plano da sociedade e de eficácia administrativa por parte do estado.

Essa correlação geral mostra diversas faces. Uma delas, mais evidente, é a que pode ser descrita como a *desradicalização* dos partidos socialistas europeus, que teve lugar mais precoce e inequivocamente justamente nos casos de maior estabilidade institucional geral, ajudando a conformar tal estabilidade. O arranjo institucional mais exemplar em que essa desradicalização se insere é o que corresponde ao modelo *social-democrático*, em que um *compromisso* social básico disciplina de maneira bastante explícita as relações entre o capitalismo e a democracia. Tal disciplinamento envolve o reconhecimento daquilo que a literatura de inspiração marxista tem chamado a "dependência estrutural" do estado capitalista perante o capital (que decorre do inevitável controle, se se trata de capitalismo, das decisões de investimento por parte dos capitalistas); mas, ao invés de os trabalhadores ou os setores populares tratarem de subverter a ordem capitalista, o que o compromisso envolve é a atenuação dos conflitos sociais pelo apaziguamento, em certos aspectos importantes, das consequências que derivam daquela dependência. De tal forma que os trabalhadores aceitam a propriedade privada e o consequente controle dos investimentos pelos capitalistas, enquanto estes aceitam a democracia e as políticas sociais do estado em favor dos trabalhadores que tendem a decorrer da operação continuada de um estado democrático e aberto.

O arranjo assim implantado envolve certos traços bem nítidos e conhecidos. Um deles é o desenvolvimento do próprio *welfare state*, no qual se configuram as políticas sociais mencionadas e a dimensão "social" da cidadania tal como discutida classicamente por Marshall[16]. Outro, que

[16] T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class", em *Class, Citizenship and Social Development*, Nova York, Doubleday, 1965.

deu origem recentemente a abundante literatura, é o que se tornou conhecido como "neocorporativismo". Essa categoria se refere ao fato de que as estruturas de deliberação correspondentes à esfera democrático-parlamentar convencional se vêem complementadas por mecanismos e conselhos nos quais os agentes do estado se juntam com representantes de associações patronais e de sindicatos de trabalhadores para processar decisões – frequentemente decisões de política econômico-social de grande importância. Em muito da literatura dedicada ao tema, tende-se a denunciar os perigos antidemocráticos que o neocorporativismo envolveria, não somente pelo caráter informal e semiclandestino que a operação das estruturas correspondentes assumiria em vários casos, mas também pela propensão à centralização e à formação de monopólios na representação das categorias negociadoras que é própria da lógica mesma do corporativismo: naturalmente, de pouco valeriam as negociações conduzidas no âmbito dos conselhos corporativos se tais negociações não envolvessem agentes capazes de obter o engajamento amplo das categorias em questão e devessem fazer-se com interlocutores fragmentários e numerosos. Seja qual for a avaliação final que o assunto mereça a este respeito (e cabe apontar certo pressuposto espontaneísta dificilmente defensável em muito das críticas "democráticas"), não há como deixar de ter em conta o caráter aparentemente inelutável da evolução rumo ao neocorporativismo como consequência da simples expansão da representação associativa e funcional de interesses e do empenho das organizações correspondentes no sentido de atuar com eficácia sobre o seu ambiente – que inclui de maneira destacada, naturalmente, o estado como fonte de decisões e de políticas públicas.

Mas há alguns aspectos adicionais na combinação dos mecanismos neocorporativos com os mecanismos eleitoral-partidários na conformação do compromisso social-democrático e da estabilidade institucional que o distingue. A observação principal é a de que esse compromisso ocorre em circunstâncias em que, tipicamente, o controle do processo político-eleitoral se acha nas mãos de *partidos trabalhistas ou populares* – em muitos casos, de partidos que eram originalmente socialistas e revolucionários e que, como parte do processo de desradicalização mencionado, reorientaram-se de maneira a participar com êxito do processo eleitoral e vieram a ganhar eleições repetidamente (apesar de certas derrotas recentes). Tendo em vista isso, a avaliação do significado dos arranjos neocorporativos deve incluir o fato de que eles representam, para os meios empresariais, uma forma de

compensá-los com respeito a suas reduzidas perspectivas eleitorais. Regulariza-se, assim, o funcionamento de canais pelos quais o estado virá a mostrar a necessária sensibilidade perante os interesses dos capitalistas, sensibilidade esta que se impõe como consequência da dependência estrutural anteriormente apontada e cuja negação cabal redundaria na reabertura do próprio problema constitucional. Por outro lado, o envolvimento dos interesses trabalhistas e de suas lideranças nos mecanismos de entendimento corporativo com o estado não representa, mesmo do ponto de vista empresarial, senão o desaguadouro natural do processo geral – enquanto que, do ponto de vista dos próprios trabalhadores, ele significará, na ausência da opção revolucionária, a atenuação do viés correspondente à inevitável abertura informal do estado aos capitalistas, e assim a garantia de maior autonomia do estado perante estes últimos e maior democracia.

Além disso, os arranjos neocorporativos significam também, como mostraram as análises de Adam Przeworski e John Sprague, importante ajuda à própria eficácia da inserção eleitoral dos partidos trabalhistas ou populares. Pois a vinculação corporativa entre o estado e uma estrutura sindical forte facilita a solução do dilema em que os partidos de trabalhadores fatalmente se vêem envolvidos entre manter a nitidez de seu apelo classista e de sua identidade de classe ou ganhar viabilidade eleitoral. Com efeito, enquanto os partidos socialistas tendem a perder votos entre os trabalhadores na medida em que seus esforços para ampliar a atração eleitoral junto a outras categorias da população fazem diminuir a saliência da classe social como determinante do comportamento político-eleitoral, Przeworski e Sprague destacam que "o *trade-off* é menos intenso nos sistemas corporativos, pois em tais sistemas os sindicatos exercem muitos dos encargos de organizar os trabalhadores como classe, enquanto nos países onde os arranjos corporativos são mais fracos os partidos políticos enfrentam sozinhos os efeitos individualizantes das estratégias supraclasse"[17]. O corporativismo favorece, assim, a viabilização eleitoral dos partidos da classe trabalhadora a um menor custo em termos de diluição da identidade de classe, favorecendo também, portanto, a "eleitoralização"

[17] Cf. Adam Przeworski e John Sprague, "Party Strategy, Class Organization, and Individual Voting", cap. 3 de Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1985.

de tais partidos e a implantação e vigência do próprio compromisso democrático.

Mas é decisivo, e necessita ser salientado, o fato em si da ocorrência da "eleitoralização". Com ela, ganhar condições de acesso efetivo ao poder do estado, e eventualmente de controle continuado dele, surge para o partido como a contrapartida de sua própria *mudança de natureza* – e é um tema clássico da sociologia dos partidos políticos europeus o que aponta a transformação dos partidos ideológicos ou mesmo revolucionários de trabalhadores em partidos *catch-all* ou "pega-tudo", na famosa designação usada por Kirchheimer[18]. No processo, as origens revolucionárias do partido, e talvez mesmo certa referência socialista, podem preservar alguma importância para a definição da identidade do partido como tal e de seus membros ou simpatizantes; mas ela não será obstáculo a que o partido abdique das metas revolucionárias (contribuindo para colocar *fora* da agenda política o tema de uma redistribuição radical do poder social) e entenda como objetivos legítimos e "autênticos" – isto é, compatíveis com a identidade partidária – aqueles objetivos que podem ser perseguidos na convivência pragmática com o sistema capitalista e que se traduzem na administração socialmente orientada do próprio capitalismo.

Esse conjunto de traços do modelo social-democrático mais acabado contrasta de maneira sugestiva com os traços presentes em alguns outros casos, revelando-se certas faces adicionais da correlação geral acima apontada entre a neutralização de partidos anti-sistema e a estabilização institucional geral. É frequente, nas discussões brasileiras, a ideia de que a estabilização institucional da democracia, ou a "consolidação democrática", depende da criação de um forte partido de "centro". A tese envolvida assume às vezes a forma específica da defesa da necessidade de um partido empresarial ou "burguês", por meio do qual o empresariado viesse a contar com a possibilidade de disputar eleições com perspectivas regulares de êxito, chegando assim ao controle do estado pela via eleitoral[19]. Ora, essa

[18] Cf. Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems", em J. La Palombara e M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

[19] Walder de Góes é um dos analistas que têm defendido a ideia da necessidade de fortalecimento de um partido de "centro", como em palestra proferida na TELEMIG, em Belo Horizonte, em março de 1990. Um exemplo da perspectiva que associa a "hegemonia" burguesa ou empresarial com a atuação através de partidos políticos próprios e com o

ideia não apenas é pouco consistente com o fato de que, apesar de crises e vicissitudes recentes, a hegemonia político-eleitoral tem sido tipicamente exercida por partidos trabalhistas ou populares justamente nos casos de especial estabilidade correspondentes aos países social-democráticos. Mais que isso, ela deixa de considerar o modelo de sistema partidário discutido por Giovanni Sartori sob o rótulo de "pluralismo polarizado".

Esse modelo se ajusta a casos como o da República de Weimar, na Alemanha, o da IV República francesa e o do Chile pré-1973. Nele, de acordo com as análises de Sartori, forte tendência à competição partidária "centrífuga" – ou à *polarização* da disputa política – se dá em correspondência com o fato de que o centro do espectro político-ideológico se acha ocupado por partidos eleitoralmente vigorosos, o que resulta em estimular a oposição irresponsável e a adoção de posturas extremistas, tendo como consequência geral um alto potencial de instabilidade institucional[20]. Apesar de que, pelo menos em certos casos, a operação desse modelo dificilmente poderia ser tomada como correspondendo sem mais ao "pretorianismo" em que se tem a precariedade institucional geral, é revelador que a instabilidade exibida pelo sistema de pluralismo polarizado ocorra em circunstâncias em que partidos anti-sistema preservam, em seu discurso e em sua atuação, as características que os distinguem como tal. E, com as crises dramáticas a que tal sistema se viu exposto em vários casos, é supérfluo salientar a ameaça importante que sua instabilidade representa para as condições de governabilidade.

controle do estado por essa via se tem em Fernando Henrique Cardoso, "O Papel dos Empresários no Processo de Transição", *Dados*, v. 26, n. 1, 1983 (vejam-se especialmente pp. 23-4). Essa perspectiva envolve a fusão total ou parcial das ideias de "dependência estrutural", de hegemonia ideológica e de predomínio político-eleitoral, fusão esta que certamente não se justifica. Não só a dependência estrutural perante o capital não se identifica com a hegemonia ideológica nem a exige, como também a hegemonia ideológica não tem por que ser entendida como envolvendo o predomínio político-eleitoral. E os efeitos da dependência estrutural se podem fazer sentir plenamente – provavelmente mesmo condicionando o plano ideológico ou da psicologia coletiva – de maneira independente do êxito no plano da atuação eleitoral e partidária.

[20] Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, vol. I, Nova York, Cambridge University Press, 1976.

VII

Como se disse anteriormente, a possibilidade de uma "solução" revolucionária para o problema constitucional e as perspectivas de eventual neutralização dessa solução têm fornecido um parâmetro decisivo para as formas assumidas pelo processo político cotidiano, com suas consequências para a questão da governabilidade que aqui nos importa. Assim, ocorre naturalmente a indagação a respeito da maneira pela qual a recente derrocada do socialismo na ex-União Soviética e no Leste europeu afeta os problemas que aí se colocam.

Se nos referimos aos países de capitalismo avançado e de maior tradição democrática, não parece caber dúvida de que a opção correspondente à implantação revolucionária do socialismo se encontra excluída do jogo político. Essa proposição se sustentava, no caso desses países, mesmo antes da derrocada socialista. De acordo com a perspectiva aqui esboçada, os fatos a que ela se refere seriam, na verdade, a expressão mesma da solução estável do problema constitucional, que se viabilizaria de maneira especialmente propícia justamente com a expansão e o amadurecimento do capitalismo. Se é de todo possível pensar ainda em uma eventual transição ao socialismo, essa possibilidade existirá antes como resultado, num futuro incerto, do avanço gradual ao longo da linha em que têm evoluído alguns dos países social-democráticos da atualidade: é concebível que uma Suécia, por exemplo, viesse a colocar na agenda político-institucional a experimentação mais atrevida com formas socialistas de organização da produção. Mas a ideia que as perspectivas do momento respaldam mais fortemente (não obstante especulações como as que se dão em torno da possibilidade de implantação de um "socialismo de mercado" em que se corrigiriam os vícios mais importantes do "socialismo real"[21]) remete antes à inevitabilidade do capitalismo – ainda que haja, naturalmente, amplo espaço para o exercício da imaginação criadora na busca de formas de se realizar a combinação apropriada entre o recurso à centralização e à concentração de poder no interesse da eficiência coletiva,

[21] Veja-se, por exemplo, John E. Roemer, *A Future for Socialism*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1994.

por um lado, e os imperativos democráticos e também de eficiência correspondentes à dispersão, à descentralização e ao mercado, por outro.

Por outra parte, como essa qualificação final insinua, o fato de que a revolução socialista como tal esteja praticamente excluída do cenário político dos países avançados não significa, mesmo para estes países, quer a prevalência cabal do neoliberalismo que parecia há pouco triunfante, quer a garantia definitiva da estabilidade ou mesmo da democracia política. A solução bem-sucedida do problema constitucional incorporou, ironicamente, importante elemento "socialista" nos arranjos que a viabilizaram e que resultaram em produzir a presença governamental de partidos trabalhistas, o *welfare state*, o neocorporativismo... Esses arranjos experimentam, desde há algum tempo, importantes dificuldades. A crise fiscal do estado e as ameaças trazidas ao *welfare state* (especialmente com a afirmação de certo liberalismo mais rombudo *à la* Thatcher e Reagan, já agora em recuo) se combinam aí com os mecanismos ligados ao processo de globalização econômica, em que o componente de organicidade neocorporativista se vê comprometido diante da ocorrência de fenômenos como a fragmentação nas relações trabalhistas e as altas taxas de dessindicalização. Especialmente se vierem a conjugar-se com os perigos antidemocráticos que alguns analistas enxergam nos rumos do desenvolvimento tecnológico do presente em áreas como a informática e a biotecnologia, tais tendências (cujas consequências socialmente dramáticas se mostram nos níveis inéditos de desemprego, na disseminação da "nova pobreza" e na intensificação da violência urbana)[22] poderiam redundar em comprometer de vez as condições gerais favoráveis de que se desfrutou durante algum tempo no que concerne à estabilidade institucional e à governabilidade.

Resta o caso dos países de menor desenvolvimento capitalista e de condições políticas "pretorianas". Por certo, também aqui a derrocada do socialismo tem consequências importantes, que tornam fantasiosa a hipótese de que se pudesse ter a ocorrência de revoluções socialistas consequentes em países como o Brasil no novo cenário internacional. Nas novas condições, não apenas inexiste o respaldo internacional que seria

[22] Veja-se, por exemplo, Loïc J. D. Wacquant, "O Retorno do Recalcado: Violência Urbana, 'Raça' e Dualização em Três Sociedades Avançadas", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 9, no. 24, fevereiro de 1994.

indispensável para viabilizar tais revoluções, mas ocorre mesmo, em ampla medida, o descrédito, entre os próprios adeptos anteriores do socialismo, relativamente à "solução" que delas resultaria.

Isso está longe de significar, porém, que se tenha superado o pretorianismo e que o problema constitucional como tal se encontre resolvido. Sem dúvida, o descrédito da opção socialista entre os seus próprios adeptos tradicionais tem certa contrapartida de desarmamento dos espíritos também dentre o *establishment* do sistema que a revolução ameaçaria, e não há como pretender que os enfrentamentos latentes na sociedade e na política brasileiras do momento se reflitam no plano ideológico ou da psicologia coletiva com a mesma virulência que caracterizou, por exemplo, o período imediatamente anterior ao golpe militar de 1964. Mas isso não impede que o PT e os movimentos a ele ligados *sejam* amplamente percebidos como "extremismo" ameaçador por lideranças empresariais e militares. Assim, não chegam a surpreender posições como a manifestada em abril de 1994, no Fórum Nacional organizado por João Paulo dos Reis Velloso, pelo Almirante Mário César Flores, ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos do governo Itamar Franco, em debate em que se tratava da eleição presidencial que veio a encerrar-se com a vitória de Fernando Henrique Cardoso: a de que o regime civil brasileiro atual não deve ser visto como a "rendição incondicional" das Forças Armadas, mas apenas como um "armistício". E seria claramente uma aposta precária a de que o governo resultante de uma eventual vitória de Lula naquela eleição não viesse a estar exposto a severas turbulências.

VIII

Nessas circunstâncias, como avaliar em termos de governabilidade, especialmente por referência aos partidos, as condições existentes na atualidade brasileira?

Uma indispensável ponderação inicial, atenta para a dimensão "constitucional" do problema da governabilidade, é a de que é mais fácil obter "governabilidade", em sentido banal, se se aceita deixar as coisas como estão. Assim, a crer nas análises que apontam a importância da "conciliação" na história política brasileira, nosso tradicional sistema

oligárquico não enfrentava problemas de "governabilidade" que não pudessem acomodar-se por meio de entendimentos entre alguns membros da elite. De maneira análoga, é provavelmente sustentável que se possam assegurar melhores condições *imediatas* de "governabilidade" mediante compromissos em que se vejam plenamente garantidos os interesses do *establishment* do sistema socioeconômico nacional, talvez com seu remanescente componente propriamente oligárquico, e se tenham a exclusão e a neutralização das forças e tendências que possam ser percebidas como representando ameaças à estabilidade daquele sistema.

Naturalmente, a dificuldade está em que, nas condições gerais que definem atualmente nosso fundamental impasse constitucional, essa forma de "governabilidade" seria antes uma manifestação a mais da *instabilidade* básica que caracteriza a vida política brasileira – ou a reiteração do *problema*, e não sua solução. Como indicado por nossa discussão anterior das conexões entre governabilidade e institucionalização, o desafio consiste em implantar aquela forma institucional geral em que se maximizem, por assim dizer, os parâmetros dentro dos quais a "governabilidade" (ou o exercício eficaz e estável das funções governamentais) estará assegurada – ou seja, em que a máquina governamental se terá tornado capaz de processar regular e institucionalmente um conjunto mais complexo e diversificado de *fins*, resultante da incorporação efetiva dos interesses de diferentes atores sociais. Incorporar e processar as ameaças virtuais ou reais ao sistema tal como existe em dado momento, com os riscos que tais ameaças envolvem para a "governabilidade" definida restritivamente, é, pois, condição para que se possa pretender alcançar a genuína governabilidade – que, no vocabulário que vimos utilizando, redunda na solução do problema constitucional.

A adequada avaliação dos partidos em conexão com a busca de governabilidade tem de considerar, portanto, sua eventual contribuição a tal solução. Uma faceta especial das complicações envolvidas na questão geral se percebe quando essa proposição é justaposta a outra que assinalamos anteriormente: a de que a existência de certo *tipo* de partidos (empenhados justamente na promoção de interesses supostamente excluídos, ou de interesses em relação aos quais o estado manifesta menor sensibilidade) é ela própria expressão do problema constitucional. Tomemos, no Brasil do momento, os dois partidos de orientação "progressista" que parecem contar

com melhores perspectivas de se consolidarem como núcleos importantes de um eventual sistema partidário mais consistente: o PT e o PSDB. Como se disse há pouco, o PT é percebido como ameaça, o que certamente não se dá com o PSDB. Que dizer sobre eles do ponto de vista da questão da governabilidade?

É patente, para começar, o sentido em que o acesso do PT ao poder estaria associado com menor governabilidade, o que tem a ver diretamente com a ameaça que o partido é percebido como representando e com as turbulências que acima apontamos como devendo resultar da eventual vitória petista nas eleições presidenciais. Contudo, creio ser igualmente claro que o PT corresponde melhor que o PSDB ao modelo de partido cuja "desradicalização" e incorporação ao jogo eleitoral ajudaram a compor os arranjos institucionais estáveis da social-democracia européia, em que o controle continuado do processo político-eleitoral por partidos de fortes raízes populares resultou em fator importante da incorporação política das próprias massas populares produzidas e mobilizadas pela transformação socioeconômica do capitalismo. Um aspecto adicional pelo qual o PT parece ajustar-se mais favoravelmente às características daqueles arranjos tem a ver com suas ligações com o movimento sindical brasileiro, que não existem no caso do PSDB e que sugerem a possibilidade de reprodução, entre nós, de certo acoplamento propício entre a dinâmica eleitoral e um corporativismo benigno. Assim, se a atuação do PT e seu eventual êxito no sentido de acesso efetivo ao controle da aparelhagem do estado nacional certamente envolvem maiores riscos de comprometimento da governabilidade imediata, tais riscos apresentam, pelos aspectos indicados, a contrapartida de que a eles correspondem maiores prêmios ou ganhos: dependendo da maneira pela qual se processassem as prováveis turbulências de um mandato presidencial petista, o resultado poderia representar um decisivo passo à frente no encaminhamento e na eventual solução estável do problema constitucional brasileiro.

Mas há outros aspectos importantes a serem ponderados nessa avaliação. Um deles diz respeito às perspectivas de real enraizamento popular e eleitoral do PT, de forma a lhe permitir ser o veículo de incorporação político-eleitoral efetiva e estável das massas populares brasileiras. Aqui se faz necessário considerar um traço especial que o problema constitucional manifesta no caso brasileiro, o qual tem a ver com

a peculiar desigualdade de uma estrutura social fortemente marcada pela herança de nossa longa e recente experiência escravista. Como consequência dessa herança, mesmo o singular dinamismo do processo de desenvolvimento econômico capitalista do país no último século não se mostrou capaz de promover a incorporação econômica mais extensa da população, produzindo uma sociedade dual e deixando à margem do sistema mais próspero e moderno contingentes populacionais majoritários. Essa parcela excluída ou marginal se caracteriza por altos níveis de pobreza e – o que é particularmente relevante aqui – precária educação e consequente indigência, em grande escala, no que se refere ao acesso a bens de natureza intelectual e à capacidade de processar e avaliar de maneira adequada as complexidades da disputa política e sua importância para os demais aspectos das condições gerais de vida.

Ora, nas circunstâncias que caracterizam a atualidade mundial, não há como evitar (fora do recurso aberto ao autoritarismo militarista, com a instabilidade que vimos antes corresponder a essa "saída") que a lógica viscosa, emperrada e pouco incorporadora da dinâmica econômica brasileira conviva com a lógica expansiva e incorporadora da democracia política. A consequência é que os eleitores brasileiros (incorporando mulheres, analfabetos, menores...) já alcancem no momento a cifra de 95 milhões – em contraste marcante, para retomar a comparação que tem sido utilizada com insistência especialmente pelo jornalista Marcos Sá Corrêa para dramatizar a diferença das duas lógicas, com os 7,5 milhões de brasileiros, aproximadamente, cujo nível de renda é suficiente para transformá-los em contribuintes obrigatórios do imposto de renda. Tal descompasso entre o Brasil dos contribuintes e o Brasil dos eleitores faz do processo eleitoral um momento em que o país muda de mãos – e em que decisões que podem ser de importância crucial para a parte "Bélgica" da famosa "Belíndia" de Edmar Bacha são tomadas em sua parte "Índia". Ademais da contribuição bastante óbvia que essa situação traz para a instabilidade institucional e a crise constitucional geral do país, uma consequência que aqui nos importa de forma especial é a de que, nas condições dadas pelas deficiências materiais e intelectuais das massas eleitorais brasileiras, o processo político-eleitoral está fadado a continuar se caracterizando pela atuação importante de fatores de identificação popular de natureza *populista* com candidatos e partidos. E as pesquisas têm mostrado reiteradamente que a opção eleitoral tende a orientar-se por

difusas imagens em que se contrapõem vagamente, na consciência do eleitorado popular, um campo popular que é alvo de identificação e um campo elitista que é repudiado – sem que tal identificação ou repúdio tenha, com grande frequência, qualquer conexão mais clara com os temas ou questões do debate econômico ou institucional e com as posições adotadas por partidos ou candidatos a respeito deles. Donde o resultado de que, não obstante certa consistência "populista" básica em termos das imagens mencionadas, as figuras sobre as quais recai a preferência popular frequentemente variem de maneira desconcertante se consideradas por meio de certas categorias convencionais da análise política.

Do ponto de vista da avaliação das perspectivas de real enraizamento eleitoral do PT, a consequência principal dessa situação é a de que, se o partido se mostra atraente para parcelas consideráveis do eleitorado popular, como seu rápido crescimento indica, a atração exercida parece dever-se sobretudo às razões que tornam um "partido dos trabalhadores" algo semelhante a um partido "dos pobres" ou "do povo". Tais razões, como é bem claro, são análogas às que estiveram por detrás do êxito eleitoral anterior de um PTB ou um MDB, e pouco têm a ver (exceto para certas "vanguardas" de maior educação e eleitoralmente em grande medida irrelevantes) com a auto-imagem do próprio PT ou com seu discurso ideológico. De qualquer forma, na medida em que o partido venha efetivamente a transformar-se num ponto de referência e de identificação duradoura para parte substancial do eleitorado popular (o que foi impedido anteriormente, em casos como o do PTB e do MDB, pela instabilidade dos sistemas partidários que tem derivado justamente de nosso pretorianismo e da instabilidade institucional geral), cabe esperar que ele venha a atuar como fator de neutralização da fluidez populista. Por outro lado, da natureza da relação mantida pelo eleitorado popular com o processo político brevemente examinada decorre que, se o partido espera ter êxito nessa empreitada, ele terá, no contexto brasileiro, razões especiais para ver-se compelido a atuar com realismo e pragmatismo no plano eleitoral – e para resolver suas disputas internas em detrimento do "principismo" ideológico de alguns setores e em favor de sua eventual transformação em algo análogo aos partidos pragmáticos e "pega-tudo", ainda que de consistente orientação popular, da social-democracia européia. Não me parece haver bons motivos para se duvidar de que o aprendizado aí envolvido venha a ocorrer no caso do PT, até porque tal aprendizado tende a ser favorecido

também pelo realismo e a "desradicalização" induzidos pela experiência de convívio parlamentar e de enfrentamento com as exigências da eficiência administrativa nos postos eletivos que o partido vem conquistando em vários níveis. E cabe destacar que, na suposição da ocorrência desse aprendizado, o partido eleitoralmente viável que o PT poderia vir a revelar-se de vez seria claramente superior, do ponto de vista de um objetivo de construção político-institucional, aos partidos de vocação "pega-tudo" que o antecederam no país, tais como o MDB. Pois, justamente em correspondência com sua origem ideologicamente orientada e principista, e mesmo se se faz necessário que ele venha a despojar-se dos excessos e da rigidez que aí se dão, o partido parece capaz de continuar exibindo certa generosidade e consistência ética que inegavelmente o singularizam na cena política brasileira. Naturalmente, o encaminhamento favorável do problema geral envolveria a necessidade de que ao aprendizado mencionado por parte do PT viesse a corresponder igualmente certo aprendizado por parte de setores importantes do *establishment* brasileiro, aprendizado este no qual o partido deixasse de surgir como "extremismo" ameaçador e se superasse o veto latente que continua existindo ao seu acesso mais pleno ao poder do estado.

Em contraste com as características exibidas pelo PT e que, numa hipótese favorável, permitiriam que se pretendesse vir a ter nele a combinação de penetração eleitoral mais ampla com certa consistência inédita entre nós, as perspectivas eleitorais do PSDB não parecem ir além da atração exercida por um punhado de lideranças pessoais, com resultados provavelmente não muito distintos, em termos da natureza do partido que se poderia vir a consolidar, dos produzidos tradicionalmente na vida político-partidária brasileira. Isso não significa, naturalmente, que o partido ou lideranças pessoais a ele ligadas não disponham de prospectos eleitorais favoráveis em muitas circunstâncias – e a eleição de Fernando Henrique Cardoso e de vários governadores do partido em 1994 é um claro desmentido dessa tese negativa. É relevante aqui o fato de que, nas condições do eleitorado popular (ainda que a síndrome que o caracteriza seja propensa antes ao populismo do que a acenos socialistas ou socializantes mais afins a um modelo convencional de política ideológica), as perspectivas eleitorais da "direita" propriamente dita (ou de um eventual partido propriamente "burguês", na linha de certas teses mencionadas acima) são certamente escassas. Daí que o lugar e os prospectos favoráveis

para um PSDB estejam assegurados até mesmo por poder ele vir a desempenhar de maneira continuada o papel cumprido nas eleições de 1994, ou seja, o de pólo catalisador e veículo partidário-eleitoral do complexo de forças que se estendem do "centro" à "direita" do espectro político, incluindo interesses empresariais. Poder-se-ia vir a ter nele, assim, componente importante de um eventual sistema partidário estável.

IX

Para concluir, comecemos numa perspectiva de curto prazo. Nela se destacam as conveniências administrativas envolvidas no encaminhamento satisfatório de certas medidas que a crise econômico-financeira nacional e o novo panorama internacional tornaram em grande medida imperativas e consensuais. Nessa perspectiva, não parece caber dúvida de que o governo de liderança peessedebista eleito em 1994 representa melhores garantias de governabilidade. Isso se sustenta pelo fato mesmo de tratar-se de um governo que já nasce respaldado num conjunto de forças mais amplo e diversificado, e certamente com melhores perspectivas de vir a contar, em função disso, com o necessário apoio parlamentar. O contraste é bem nítido com o que provavelmente teríamos, de imediato, no caso de um governo petista, dadas as circunstâncias de isolamento que, como se não bastasse o veto latente de que o partido é alvo, o próprio PT ajudou a criar para si em sua atropelada aposta presidencial. A eventual aprendizagem envolvida no processo de "eleitoralização" do partido de que se falou acima virá provavelmente a conter, entre suas faces, a de uma disposição mais flexível no que se refere à busca de alianças em função de objetivos tanto administrativos quanto eleitorais.

De um ponto de vista de mais longo prazo, porém, as coisas se tornam mais complexas, e creio que os problemas podem ser tomados como ramificando-se em duas direções. Há, em primeiro lugar, as questões postas numa perspectiva de construção político-institucional e de eventual solução de nosso persistente problema constitucional. Aqui, a consolidação de um partido propriamente popular parece indispensável – e o PT parece reunir condições bastante favoráveis para vir a representar um fator importante de encaminhamento propício de tal solução, e talvez a peça decisiva de um sistema partidário que ajude a viabilizá-la.

Em segundo lugar, cabe tomar brevemente a questão de um "projeto nacional", cuja consideração com frequência se acopla ao tema da governabilidade, flexionando-se na direção da capacidade de busca de objetivos nacionais de longo prazo a ênfase na eficiência que a referência à governabilidade normalmente contém. Por um lado, a linguagem de "objetivos nacionais" e seus supostos suscitam reservas importantes, num quadro em que os imperativos "globalizantes" da dinâmica internacional parecem dificilmente suscetíveis de ser compatibilizados com as ressonâncias "nacionalistas" daquela linguagem. Mais importante, porém, embora não sem relação com o ponto anterior, é certa esquizofrenia que a preocupação com um "projeto nacional" permite apontar no que se refere às perspectivas e demandas relativas ao estado e seu papel: se, por uma parte, o consenso acima aludido com respeito a medidas impostas pelo novo panorama internacional incluem o "enxugamento" do estado (e, em certas visões mais extremadas, sua "minimização"), por outra parte a ideia de um projeto nacional a ser realizado não pode senão reservar importante papel a ser cumprido pelo estado no processo de sua elaboração e colocação em prática (e já se tornou, na verdade, um chavão cansativo a reiteração da denúncia, repetida com frequência pelos próprios arautos do "estado mínimo", da falta de "vontade política" para a realização daquele projeto). Isso mostra, na verdade, que o suposto consenso é, em muitos aspectos, mais aparente que real, e sugere que o empenho de tirar proveito do redescoberto dinamismo do mercado em combinação com a criação de eficiência estatal não tem por que ser entendido como devendo traduzir-se propriamente na minimização do estado. Em conexão com a flexibilidade assim introduzida, cabe destacar dois pontos mais diretamente pertinentes à discussão empreendida neste texto.

Em primeiro lugar, o de que a eficiência na promoção de um "projeto nacional", se não quiser embaraçar-se nos equívocos de um nacionalismo arcaico e da confusa mescla nele realizada de objetivos de desenvolvimento material com temas problemáticos de "identidade nacional" e sua afirmação (mescla que é na verdade pouco atenta à identidade e à dignidade *pessoais* dos brasileiros), terá de significar antes de mais nada a criação de um estado *social* – vale dizer, de um estado adequadamente equipado para assumir suas responsabilidades na redução das desigualdades sociais, com suas cruciais ramificações na esfera político-institucional, e na promoção do componente social de uma eventual cidadania brasileira digna do nome. Em

segundo lugar, se o "projeto nacional" brasileiro quiser ser mais do que a manifestação de certa megalomania de elites intelectuais ou outras, ele não poderá ser senão uma *resultante* do adequado funcionamento de um bom "estado-arena", democraticamente representativo e estável. O que será, por si mesmo, garantia importante de que sua atuação virá a corresponder à busca dos objetivos de um estado social.

Um par de observações finais. Como vimos, em vários dos países avançados e de maior tradição democrática, a operação de mecanismos neocorporativos articulou-se com a estrutura partidária e contribuiu de maneira relevante não apenas para a governabilidade, mas para a própria democracia. Isso contém importante convite a que se repensem, a propósito de partidos e governabilidade democrática no caso brasileiro, os muitos preconceitos que cercam, entre nós, a questão geral do corporativismo e os temas específicos que com ela costumam ser relacionados. Vemos no momento, por exemplo, difundir-se a proposta da adoção de formas de "contratação coletiva" que são entendidas por alguns como requerendo o desmantelamento de muitos aspectos de nossa atual estrutura de relações trabalhistas, vistas como injustificadamente corporativas: a CLT, a unicidade sindical, a própria Justiça do Trabalho... Tal proposta tem a respaldá-la não só a denúncia corriqueira do autoritarismo de nosso corporativismo de origens "estadonovistas", mas também os processos recentes de globalização econômica e suas consequências de fragmentação das relações trabalhistas em diversos países economicamente dinâmicos, em que as estruturas neocorporativas se vêem comprometidas. Por referência a tais processos, o que ocorre no Brasil se torna passível de ser confrontado, frequentemente de maneira algo ligeira, com o modelo supostamente "moderno" representado por aqueles países.

Sem pretender, naturalmente, defender, sem mais, a tradicional estrutura do corporativismo brasileiro em sua inspiração autoritária e manipuladora, são certamente suspeitas a aparente unanimidade em torno do assunto (na qual, na verdade, os argumentos não são fornecidos, esgotando-se na mera alusão àquela "modernidade" que se presume anticorporativa) e a falta de sensibilidade para os muitos matizes que é possível introduzir. Destaco alguns desses matizes.

O primeiro envolve uma ponderação de alcance mais geral e abstrato. Ele diz respeito ao fato de que, à luz de toda uma extensa e vigorosa

literatura sobre as dificuldades que se antepõem à organização dos interesses das categorias sociais de grandes dimensões e à "ação coletiva" em geral[23], pretender, em nome da autonomia dos trabalhadores brasileiros, que seja de seu interesse o desmantelamento puro e simples das estruturas institucionais existentes e dos recursos organizacionais que tais estruturas representam é certamente problemático e provavelmente insustentável. Tomemos, por exemplo, a posição defendida com insistência, entre outros, pelo ministro do Trabalho do governo Fernando Henrique Cardoso, Paulo Paiva, segundo a qual seria necessário substituir os sindicatos de categorias por sindicatos de empresas. Pondo de lado o ingrediente de autoritarismo que a pretensão governamental de ditar as ações dos trabalhadores compartilha com as iniciativas varguistas, a tese redunda no claro contra-senso de convidar os trabalhadores a se desorganizarem. Ela esquece, naturalmente, que a existência de organização é compatível com a eventual decisão de agir descentralizadamente quando parecer conveniente, enquanto a desorganização não permite a decisão de agir centralizada e coesamente. Do ponto de vista do movimento trabalhista, tratar-se-ia, portanto, pura e simplesmente de abrir mão de um recurso – o recurso organizacional que ele veio a herdar do autoritarismo varguista, com todos os aspectos negativos que se queira apontar neste.

Em segundo lugar, a experiência de fragmentação ocorrida recentemente nos países europeus[24] (além das incertezas e riscos que o complexo de fatores que com ela se associam pode representar, mesmo nesses países, para a estabilidade institucional e em última análise para a democracia) tem lugar *em seguida* à extensa e prolongada afirmação de condições de organicidade e à implantação consequente de pactos

---

[23] Aqui se impõe sobretudo, naturalmente, a referência ao clássico de Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action* (Nova York, Schocken Books, 1965).

[24] Deixo de lado aqui o caso japonês. Por um lado, as peculiaridades japonesas vêm sendo postas em xeque pelas mesmas tendências que se afirmam em outras partes. Por outro lado, embora com frequência tomado, em suas peculiaridades, como modelo a respeito do assunto, e mesmo como modelo especialmente importante, o Japão não me parece constituir um "modelo" real, por duas razões: em primeiro lugar porque, no que tem de "filosoficamente subdesenvolvida", na boa expressão de Henry Kissinger, a sociedade japonesa não se habilita a ser tomada como modelo de um ponto de vista doutrinariamente mais ambicioso; em segundo lugar, porque a singularidade da mescla de tradicionalismo e modernismo que se tem no Japão torna problemática a expectativa de que se possa reproduzir a experiência japonesa, em grau significativo e com êxito, em condições como as nossas.

institucionais efetivos – condições estas que *não chegaram* a implantar-se no Brasil. Assim, mesmo na hipótese problemática de desenlace socialmente harmonioso e institucionalmente estável das novas tendências nos casos europeus, as diferenças relativamente ao caso brasileiro não permitem pura e simplesmente ignorar o papel que as articulações corporativas (objeto, até entre nós, de alguns experimentos já conduzidos com êxito, como o das câmaras setoriais) podem cumprir como instrumento de realização do desiderato democrático de *articulação* entre o estado e a sociedade, fazendo presentes no âmbito do estado certos interesses funcionais ou ocupacionais relevantes e assegurando arenas institucionais propícias à negociação e ao eventual entendimento entre tais interesses. Tem-se aí uma forma provada de se buscar o equilíbrio entre democracia e eficiência em condições análogas, por aspectos importantes, às que defrontamos no momento – mesmo se tal forma é em parte posta em xeque com a emergência de problemas cujos desdobramentos ainda se encontram em aberto, justificando que as tendências aparentemente envolvidas e suas conexões com metas equívocas como a da “modernidade” sejam tomadas com reservas.

ESTADO LIBERAL, PROJETO NACIONAL, QUESTÃO SOCIAL[1]

A discussão do papel do estado e de sua eventual reformulação planteia tanto questões de princípio quanto questões de eficiência. Em vez de deter-se em recomendações específicas sobre áreas determinadas de problemas, este artigo procura sobretudo colocar em perspectiva alguns dos principais temas envolvidos no assunto e suas ramificações quanto a ambos os tipos de questões. Na seção 1 se toma o tema genérico da natureza do estado a partir de certos aspectos do debate brasileiro. As seções seguintes se dedicam sucessivamente à ideia de um “projeto nacional” e suas implicações para o estado (seção 2), à exploração de certos correlatos da social-democracia como modelo de articulação estado-sociedade de relevância especial para a “questão social” (seção 3) e a problemas relacionados com o federalismo e a representação dos estados (seção 4). Na seção 5, a título de conclusão, exploram-se brevemente as implicações de certas perspectivas esboçadas para o objetivo de construção de um verdadeiro estado social.

1. O debate brasileiro e a natureza do estado

O debate brasileiro corrente a respeito do papel do estado revela-se claramente esquizofrênico. Por um lado, a nota dominante das demandas que se formulam relativamente a ele é a da necessidade de contê-lo e restringi-lo, de maneira a neutralizar os embaraços que sua ação representaria para o redescoberto dinamismo do mercado. Por outro lado, as mesmas vozes que apresentam tais demandas reiteram, ao ponto do chavão cansativo, a ideia de que os males de nossa atualidade são a consequência da falta de “vontade política” e da incapacidade do estado para agir orgânica e eficazmente como mentor da realização de um “projeto nacional”.

Creio que esse traço esquizofrênico deve ser visto como a manifestação de certa intuição básica que o calor e as confusões do debate tendem a obscurecer: a de que o estado bem proporcionado e eficiente que se almeja não pode ser o resultado do mero empenho de contenção e

[1] Versão revista de trabalho publicado originalmente em *Planejamento e Políticas Públicas*, no. 9, junho de 1993.

redução – e está longe de corresponder ao "estado mínimo" de certas fantasias liberais. Em geral, o tema da redefinição do papel do estado sugere antes de tudo a questão da expansão *funcional* dele. Trata-se dos problemas postos por um estado econômica e socialmente ativo, em contraste justamente com a ideia do "estado mínimo". Há, contudo, uma indagação carregada de ramificações importantes, a qual tende a ser omitida ou prejulgada nas respostas que a ênfase no estado mais ou menos expandido em termos funcionais implicitamente lhe dá: a de como a expansão funcional do estado se relaciona com a questão de seu caráter mais ou menos *democrático* e *eficiente* – e com a questão das relações problemáticas *entre* as ideias mesmas de democracia e eficiência do estado.

Se começamos pela questão da eficiência, um primeiro aspecto diz respeito à aparelhagem estatal como instrumento e expressão organizacional acabada de uma coletividade nacional subjacente, capaz de afirmar-se eficazmente como centro de poder em todo o âmbito territorial da coletividade e no plano internacional. Trata-se do aspecto por referência ao qual a forma estatal de organização adquire um significado especial na época moderna, com o acoplamento, que parece tão natural aos nossos olhos, entre a ideia de "estado" e a de "nação", que se fundem no estado-nação moderno. Tal fusão, que articula um princípio organizacional com um foco real ou virtual de identidade coletiva, é, naturalmente, o que torna pertinente cobrar do estado seu compromisso e desempenho relativamente a um "projeto nacional".

A fusão entre estado e nação ocorreu historicamente antes da emergência efetiva do problema da democracia, o que significa que foi possível, em certo momento, pretender dar ao desafio nela contido uma resposta "liberal" (ou mesmo conservadora e autoritária) alheia e mesmo hostil perante a dimensão "social" da nação e da cidadania e o desiderato de igualdade, inclusão e participação que se associa com ela. Ao considerar-se a questão da democracia, o problema da eficiência começa a complicar-se. Naturalmente, uma perspectiva mais intransigentemente liberal pretende assimilar também a própria definição do caráter democrático do estado à ideia do estado liberal ou mínimo: teríamos aí o foco de uma concepção "minimalista" de democracia (a democracia "política"), segundo a qual esta estaria realizada na medida em que estivessem garantidos certos direitos básicos dos cidadãos (digamos, os direitos *civis* que perfazem o "estado de

direito", além de direitos *políticos* como o direito de voto). Mas dá-se o problema de que tal concepção não tem como escapar à indagação relativa às *condições* da democracia política consolidada e estável. Em primeiro lugar, se pretendemos que o estado venha a ser democrático ou possa preservar-se como tal (mesmo se partimos do sentido meramente político ou liberal de democracia), não temos como evitar o problema de *eficiência* diante do desafio de *construção institucional* aí envolvido (em contraste com a atitude propensa à simples contenção ou redução da aparelhagem estatal), nem como deixar de dotar o estado da complexidade institucional que o objetivo de assegurar seu caráter democrático por si só acarreta. Mas um inevitável passo adiante se impõe quando nos damos conta de que as condições da democracia consolidada são, em boa medida, condições a serem obtidas no plano *social*, e que os objetivos de um estado democrático terminam por ser, portanto, *inerentemente* objetivos também sociais. Assim, torna-se inconsistente, ao cabo, a busca pela "mera" democracia liberal – e a expansão *funcional* do estado surge como decorrência dos próprios objetivos democráticos.

Fica claro, nessa ótica, que está longe de ser casual o fato de que as democracias políticas (ou liberais) consolidadas e estáveis sejam atualmente também democracias sociais, correspondendo aos países em que os componentes clássicos da cidadania liberal foram complementados e enriquecidos por certo ideal *social* de cidadania, a expressar-se sobretudo na atuação do *welfare state*. Na verdade, é mesmo possível dizer que a emergência e a dramatização do problema da democracia política (isto é, o problema de que a constituição e a organização da aparelhagem do estado se configurem de maneira a torná-la capaz não apenas de promover os desígnios do poder estatal e "nacional", seja nos planos interno ou externo, mas também de processar de forma regular e institucionalizada o jogo cotidiano dos interesses parciais de tipos diversos e seu conflito) ocorrem como consequência da importância que vem a adquirir o que nos acostumamos a designar como a "questão social". Essa importância se dá em correspondência com o processo de afirmação e penetração do capitalismo e do princípio potencialmente igualitário inerente às relações de mercado. Em tal processo, a demanda democrática deflagrada pelo capitalismo, que começa por comprometer a vigência dos fatores de desigualdade ligados à estrutura tradicional de status e posições sociais, acaba por ameaçar subverter a estrutura do próprio capitalismo, dando

origem a reações conservadoras que tendem a assumir a forma da negação da democracia política e do recurso a experimentos autoritários de vários tipos. A tensão e a ambivalência que tanto conservadores como radicais tradicionalmente apontam nas relações entre o capitalismo e a democracia expressam, assim, um *problema constitucional* básico a ser resolvido por todo país que experimente o desenvolvimento capitalista, problema este que se pode descrever com propriedade em termos da tensão e da necessária acomodação entre as dimensões socioeconômica e "política", em sentido estreito, da ideia mesma de democracia.

Mas há aqui ainda, no contexto de uma democracia capitalista, um aspecto a ser mencionado da articulação entre a feição mais ou menos complexa funcionalmente do estado e a questão de sua eficiência. Independentemente, até certo ponto, da atuação social de um estado democrático, que remete ao problema de suas relações com a população em geral e especialmente com os estratos mais destituídos dela, o estado tem importante função a cumprir na administração do capitalismo como tal. Isso significa que sua relação com os próprios capitalistas envolve a necessidade de aproximação e sensibilidade recíproca, e eventualmente a *subordinação* relativa de um dos pólos a outro – com o estado cumprindo seja o papel diretor do "capitalista ideal" de certas análises marxistas, seja o de instrumento passível de ser apropriado em maior ou menor medida por interesses empresariais privados em diferentes esferas de sua atividade. Em qualquer caso, o cumprimento das tarefas associadas com a administração do capitalismo é um fator adicional e imperioso de expansão funcional da máquina do estado. Naturalmente, a independência dessa questão com respeito ao problema da democracia e da atuação propriamente social do estado não é senão parcial e relativa, pois o maior ou menor dinamismo da economia capitalista e o êxito ou fracasso de sua administração pelo estado são condicionantes importantes da feição assumida pelos problemas, conflitos e soluções pertinentes à outra esfera[2].

Um desdobramento desse conjunto de observações merece destaque no quadro dos debates brasileiros correntes sobre o estado. Com efeito, uma posição comumente deparada em tais debates envolve a tendência a certa

[2] Os problemas considerados nos parágrafos anteriores são discutidos mais longamente em "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", capítulo 12 deste volume.

idealização moralista da esfera correspondente ao estado e à política. Por contraste com o que caberia esperar na arena privada, onde se trata do espaço em que cada um pode legitimamente buscar seu interesse próprio (e com respeito à qual a perspectiva analítica dos economistas, por exemplo, se caracteriza por suposições realistas que destacam o papel do egoísmo e da busca do ganho por parte dos agentes), o estado e a política são vistos como a esfera onde se trata do bem público e na qual, em consequência, caberia supostamente contar com que a motivação principal correspondesse a disposições cívicas e provavelmente altruístas. Essa expectativa idealizada, ao ver-se fatalmente frustrada, dá lugar à difundida tendência a avaliar com cinismo a atividade política e a denunciá-la como propensa à corrupção e ao "fisiologismo" – como se houvesse razão para que tal propensão fosse maior aí do que na esfera privada em que o jogo dos interesses egoístas corresponde à expectativa de todos e se encontra como que autorizado[3].

Ora, não há por que imaginar, naturalmente, que as pessoas que atuam no âmbito do estado e da política, de um lado, e na esfera privada, de outro, sejam feitas de massas diferentes. Como a perspectiva esboçada nos parágrafos anteriores sugere, cumpre ver o estado antes de tudo como a *resultante* complexa das feições assumidas pelos conflitos e pelo jogo de interesses que se dão no plano geral da sociedade. A esfera político-institucional, ao invés de constituir-se em esfera especial onde de alguma forma se negam os traços exibidos pela realidade social subjacente e os interesses que nela se acham em confronto, é antes a esfera onde se exprimem tais traços e se manifestam os resultados mais ou menos precários ou duradouros do confronto de interesses. E, se assim são as coisas do ponto de vista analítico, é possível sustentar proposições afins também de um ponto de vista doutrinário apegado ao ideal de um estado democrático: o desafio por excelência da boa construção institucional democrática é justamente o de realizar a *articulação* adequada dos dois

[3] O curioso a respeito é que mesmo os economistas, realistas intransigentes em sua seara própria, tendem a adotar postura moralista quando se trata do estado e da política. Um exemplo destacado é o artigo de grande impacto publicado pelo ex-ministro Mário Henrique Simonsen na revista *Veja* alguns anos atrás ("O Risco de Optar pelo Atraso", *Veja*, no. 997, outubro de 1987). Discussão mais detida do tema pode ser encontrada em Fábio W. Reis, "Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática no Brasil", *Planejamento e Políticas Públicas*, no. 1, junho de 1989.

planos, como condição de que os problemas e conflitos que se dão na sociedade possam ser *processados* institucionalmente de maneira apropriada. Trata-se, portanto, de fazer do complexo de mecanismos organizacionais e institucionais que compõem o estado um contexto adequado à manifestação tão aberta e consequente quanto possível dos interesses múltiplos, neutralizando ou reduzindo ao mesmo passo as probabilidades de que ele se transforme no instrumento exclusivo ou especialmente zeloso deste ou daquele conjunto específico de interesses. Naturalmente, as ações que se dão no âmbito do estado, ou da política em sentido estreito, podem ser mais ou menos altruístas ou egoístas, cívicas ou "fisiológicas", eticamente orientadas ou corruptas; mas o mesmo se aplica às ações que se desenvolvem na esfera privada – e, crucialmente, às ações dos interesses privados *ao se dirigirem ao estado*, ou nas suas relações com o estado. E é obviamente problemática a suposição de que possamos ter simultaneamente virtude pública e corrupção privada, ou vice-versa.

Assim, o problema de implantar padrões de moralidade e civismo é um problema que só terá solução se tomado como algo que se refere simultaneamente aos dois planos e que ressalta justamente a articulação deles. Mas há algo mais. Dada a natureza geral do problema, é claramente ilusório e equivocado supor (como sem dúvida supõem, embora não cheguem sempre a explicitá-lo, muitos dos que se envolvem na discussão dos problemas de nossa atualidade) que a eventual superação efetiva das consequências danosas do comportamento aético dos agentes políticos e econômicos venha a resultar de uma espécie de "conversão" deles – suposição da qual decorre como principal recomendação, naturalmente, a de algum tipo de esforço edificante em prol da reforma moral ou ideológica da sociedade. Em vez de recomendações como essa, de eficácia mais que duvidosa, é preciso reconhecer que a busca daqueles objetivos só poderá esperar ser bem sucedida se assumir a forma de um esforço complexo de construção institucional que: (a) por um lado, conte realisticamente, tanto no plano privado quanto no plano do estado e da política, com que os agentes estarão motivados sobretudo por considerações de interesse e expectativas egoísticas de algum tipo (a boa construção institucional não será aquela que dependa, para seu êxito, de que os agentes sejam cívicos ou altruístas, mas antes aquela que se mostre capaz de processar e incorporar mesmo a *pior* motivação por parte deles); (b) por outro lado, disponha-se a agir no plano do estado ou por meio do estado (como o instrumento ou

referência por excelência de qualquer ação politicamente relevante e como contexto passível de ser moldado por leis e mecanismos institucionais variados) de maneira a *condicionar* favoravelmente (isto é, em direção compatível com o "interesse público") o comportamento egoisticamente motivado dos agentes tanto públicos como privados.

2. Estado, crescimento econômico e projeto nacional

Como vimos, a promessa igualitária contida na afirmação do capitalismo tem papel importante na conformação do "problema constitucional" básico em que as dimensões política e social da questão geral da democracia se articulam, entrelaçando-se os aspectos de expansão funcional do estado, de seu caráter mais ou menos aberto ou democrático e de sua eficiência. Certamente a questão mais decisiva com respeito àquela promessa igualitária, se bem que não a única, é a do crescimento econômico – ou do dinamismo que a expansão capitalista venha a ser capaz de revelar.

No quadro de prolongada crise econômica em que ocorre a atual revisão brasileira a respeito do estado, a questão do crescimento econômico e do papel a ser aí cumprido pelo estado ganha relevância central. Por outro lado, as singularidades econômicas e políticas do panorama mundial da atualidade colocam de novo em foco, agora sob luz nova, o problema da ligação do tema da igualdade e da questão social a que ele remete com o tema da nação e da identidade nacional.

A discussão do assunto pode ter como ponto de partida a observação de que a referência ao menos implícita a formas de assegurar crescimento econômico sustentado é provavelmente o principal elemento contido na ideia de um "projeto nacional". No contexto de nossos problemas, várias perguntas difíceis parecem decorrer naturalmente daí: (a) Em que medida é necessária, tanto do ponto de vista analítico como do ponto de vista dos valores envolvidos, a articulação do problema do crescimento econômico com a ideia do "nacional"? (b) Como avaliar, em conexão com o tema do crescimento econômico, a forma especial de articulação entre identidade pessoal e identidade coletiva que a ênfase no "nacional" envolve? (c) Que opção caberia esperar do estado, ou recomendar a ele, se se coloca em algum grau a alternativa entre ser um instrumento do "nacional" ou ser um

instrumento do crescimento e de uma eventual solução mais satisfatória da questão social e do problema da igualdade?

Tais perguntas redundam, em grande parte, na questão de até que ponto um "projeto nacional" é necessariamente "nacionalista". Naturalmente, uma opção aguerridamente nacionalista tende a prever também um estado pronto a mobilizar-se e intervir em defesa do interesse nacional, enquanto a opção menos nacionalista ("cosmopolita", "globalizante"?) pareceria mais compatível com a redução do papel do estado. Mas o ponto crucial aqui é o acoplamento que a perspectiva nacionalista realiza entre os desígnios e as tarefas materiais e "instrumentais" do crescimento econômico, por um lado, e os aspectos sociopsicológicos relacionados à questão da identidade (tomada como identidade nacional), por outro. Como elaboraram extensamente os autores brasileiros ligados ao nacionalismo dos anos 50, o traço decisivo pelo qual o nacionalismo se distinguiria do patriotismo de cunho tradicional consistiria justamente em substituir, na definição da identidade coletiva (e na conformação que esta realiza da identidade pessoal), a referência aos ingênuos símbolos patrióticos de sempre (nosso céu é mais azul, nossos bosques são mais verdes...) pela afirmação consequente dos "interesses nacionais" no plano econômico[4].

A crítica de esquerda ao nacionalismo brasileiro já apontou há muito (na verdade, desde a própria década de 50, sem falar dos antecedentes dessa crítica no marxismo internacional) o que há de problemático nas suposições consensualistas envolvidas no privilégio concedido aos interesses nacionais e à identidade nacional, por contraste com a referência possível a focos *parciais* de interesse e talvez de identidade, tais como as classes sociais. A perspectiva em que se formulava essa crítica mirava a um horizonte socialista e de solidariedade proletária internacional como parâmetro alternativo a partir do qual considerar a questão do crescimento econômico e da criação de abundância material. Mas agora estamos postos diante do fato da derrocada do socialismo, e a indagação a ponderar é a do lugar da identidade nacional num mundo em que as opções parecem restringir-se a desenvolvimento capitalista ou estagnação e pobreza. Nesse novo quadro, a referência à nação e o empenho de afirmação de uma identidade nacional

[4] Veja-se, por exemplo, Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

representarão trunfos favoráveis a serem mobilizados para a eventual solução dos problemas materiais e instrumentais do crescimento, como queriam as teses nacionalistas, ou serão antes, em alguma medida, obstáculos a serem removidos? Apesar do vigor com que a questão nacional se reabre em várias partes do mundo em correspondência com a afirmação de etnias antes reprimidas e de fundamentalismos religiosos, o contexto pós-socialista está, ironicamente, longe de representar um contexto favorável à retomada das teses nacionalistas no país, mesmo se a derrocada do socialismo torna também amplamente irrelevante, de certa forma, a crítica de esquerda ao velho nacionalismo brasileiro. Pois esse contexto se caracteriza pela operação de poderosas forças transnacionais e globalizantes e pelo *ethos* neoliberal que com elas se liga.

Como entender, nesse quadro, a ideia de um "projeto nacional" e o eventual papel do estado em conexão com ele? Uma perspectiva possível é a de tratar decididamente de *dissociar* o problema da identidade coletiva nacional (com toda sua importância ao prover a referência frequentemente crucial para a definição da identidade *pessoal* dos membros da coletividade) do problema econômico do crescimento do país. Para colocar a questão em termos provocativos, extremando certos aspectos da ideia envolvida: se o imperialismo (ou a mera estratificação que convive com a "globalização" econômica ou dela resulta) é economicamente eficiente em circunstâncias em que as alternativas são a estagnação e a pobreza, o que cumpriria fazer (se de todo possível...) seria tratar de *organizar o império* – tirando proveito de seu potencial de eficiência econômica, eventualmente mitigando as consequências individualmente negativas das desigualdades metrópole-colônia com algum tipo de "cidadania imperial" e, em qualquer caso, deixando que a busca de solução para o problema da identidade pessoal, em sua fusão com a identidade coletiva, se desse na esfera da cultura e da psicologia coletiva à qual ele propriamente pertence. Por outras palavras: é provavelmente preferível ser um Canadá (penso sobretudo, naturalmente, no Canadá anglo-saxônico), economicamente dependente e algo descolorido e insosso em termos de identidade nacional, mas próspero e culto, do que um Brasil de identidade nacional talvez marcante, mas miserável. E resta em princípio a possibilidade de que a prosperidade dependente no âmbito econômico seja compatível com a preservação do colorido cultural e da identidade coletiva própria – um grande Canadá

multirracial, falando português do Brasil, cantando samba de breque ou modinha de viola e jogando futebol com dribles de corpo...

É bem claro, por outro lado, que a justificação que uma proposta como essa pode reclamar se dirige a um conjunto de ideias em que considerações de eficiência se articulam com a referência aos valores democráticos, entendidos de maneira a incluir o conteúdo social (e não apenas civil e político) da demanda de igualdade. Se o empenho de afirmação da identidade nacional for economicamente menos eficiente, essa menor eficiência se traduzirá em restringir as oportunidades de bem-estar e, em geral, as oportunidades vitais que se oferecem a amplas camadas da população – em particular as camadas populares mais destituídas, onde o leque de opções já é de saída precário ou mesmo indigente. Do ponto de vista das oportunidades vitais que se abrem para o brasileiro pobre, qual é realmente a importância de saber se o sobrenome do capitalista que se dispõe a empregá-lo é Silva, Jones ou Schmidt?[5]

Seja como for, o ponto decisivo a salientar aqui é a mitificação (eventualmente resultando em mistificação) contida em muito das associações que a ideia de um "projeto nacional" suscita justamente por vincular problemas materiais e econômicos com problemas de identidade. Se há uma identidade nacional a afirmar, há "soberania" a defender, "dignidade" a preservar – e os poderosos e enraizados mitos que assim se expressam, ao introduzir o sentido do *pecado* em qualquer discussão que pretenda matizá-los, tornam verdadeiramente difícil manter a acuidade analítica e a disposição de examinar as relações dos valores a que tais mitos aludem com outros igualmente importantes ou talvez mais importantes. Mas não é necessário chegar ao extremo de desqualificar, sem mais,

[5] Vale a pena registrar que tais ponderações redundam em criticar não apenas as posições do movimento nacionalista que se afirmava abertamente como tal, mas também as posições do que se tornou conhecido posteriormente como a "teoria da dependência", em cuja formulação Fernando Henrique Cardoso participou de maneira destacada. Embora a teoria não se pretendesse um "nacionalismo" (e Cardoso tratou explicitamente de rechaçar a "leitura" nacionalista que se difundiu da teoria), os temas da nação e da identidade nacional entram fatalmente (pela porta dos fundos, por assim dizer) no próprio rótulo de "dependência" que dá nome à teoria, o qual postula o *valor* – supostamente negado pela situação de dependência – da afirmação autônoma das identidades nacionais. Naturalmente, se não houver identidade (nacional, no caso), não haverá por que (nem como) haver autonomia.

considerações como a de "soberania nacional" no exame do novelo de questões que aqui nos importam, e o exemplo do Canadá que se tomou acima está longe de apontar para tal extremo. Basta reconhecer que o modelo de grande potência autônoma que orientou, de maneira explícita ou latente, muito do que se pensou e escreveu a respeito do processo brasileiro de desenvolvimento econômico não só parece ter pouca viabilidade nas circunstâncias do presente, mas também pode ser visto como representando o desvirtuamento de valores respeitáveis.

Restam algumas ponderações. Assim, sem falar da equívoca "utopia" correspondente à "organização do império" antes sugerida, mesmo o objetivo mais modesto de uma inserção propícia na dinâmica internacional capitalista da atualidade que se mostre disposta a aceitar condições de relativa heteronomia pode revelar-se inviável. Muitas análises recentes contêm advertências que vão nessa direção, destacando as características internacionalmente excludentes (além de socialmente estratificantes e marginalizadoras mesmo dentro dos países capitalistas avançados) das tendências de desenvolvimento tecnológico do presente[6]. Por outro lado, o crescimento econômico, com toda a sua importância do ponto de vista de um suposto "projeto nacional", está longe de esgotar as questões relevantes, mesmo independentemente das tendências tecnológicas atuais: afinal, o próprio Brasil experimentou, no último século de sua história, um processo singularmente acelerado de crescimento econômico – cujo resultado foi o aparente beco-sem-saída da sociedade desigual, injusta e violenta (e dependente...) de nossos dias.

3. Social-democracia, corporativismo e partidos

Se a questão social e o problema constitucional envolvido nas relações capitalismo-democracia sobressaem no elenco de problemas que aqui nos importam, tais problemas têm de ser apreciados num contexto específico, o qual é fortemente condicionado pela derrocada do socialismo e pela crise recente do *welfare state* nos países de capitalismo avançado. Trata-se, naturalmente, de duas formas pelas quais o problema constitucional se enfrentou historicamente, com o socialismo representando

[6] Veja-se, por exemplo, Celso Furtado, "Globalização das Estruturas Econômicas e Identidade Nacional", *Política Externa*, vol. 1, no. 4, março de 1993.

a solução da tensão capitalismo-democracia pela ruptura do próprio capitalismo e o *welfare state* representando parte importante de um *compromisso* no qual o capitalismo se preserva (mantendo-se, como traço crucial, as decisões de investimento nas mãos dos empresários privados) em circunstâncias em que o estado se torna o instrumento de políticas sociais dirigidas aos trabalhadores e à população em geral. Uma terceira forma em que aquela tensão se "resolve" nos é mais próxima e familiar: a saída autoritária na qual se extremam de maneira míope ou imediatista as "afinidades eletivas" entre estado e interesses capitalistas e se reprimem os interesses populares cuja expressão a democracia favorece. Como quer que seja, o socialismo puro e simples parece eliminado como opção; como avaliar as perspectivas que se abrem do ponto de vista da questão social e seus requisitos ou correlatos em outras esferas?

Naturalmente, quaisquer que tenham sido as agruras recentes do *welfare state*, não há como negar que a saída a ser buscada continua a ser a de um adequado compromisso entre os interesses básicos em jogo, *excluindo-se*, portanto, a solução autoritária. Na verdade, a lição a ser extraída do próprio fracasso do "socialismo real" diz respeito antes de tudo ao seu componente autoritário, que se manifestou de maneira a comprometer o ideal de autonomia dos agentes não apenas no plano dos direitos civis e políticos básicos, mas também no da atrofia dos mecanismos de mercado e de decisão dispersa, autônoma e descentralizada que lhe correspondem, com consequências desastrosas do ponto de vista da eficiência econômica geral. Talvez seja possível matizar a perspectiva demasiado negativa com que se tem avaliado a experiência socialista à luz da derrocada recente, dando o devido destaque ao ineditismo de que essa "derrocada" se reveste ao representar a autotransformação profunda e em grande medida institucional e pacífica (apesar das dificuldades relacionadas com os irredentismos étnico-nacionais) de um sistema socioeconômico e político. Seja como for, o resultado do confronto capitalismo-"socialismo real" certamente resgata com força a ideia do mercado – não apenas como algo economicamente indispensável, mas também como algo intimamente

afim à própria ideia de democracia, fornecendo mesmo a referência crucial de uma "utopia democrática realista"[7].

Contudo, essa conclusão tem clara contrapartida no componente socialista que veio a ser parte importante do próprio êxito capitalista. Assim, se é possível dizer que uma cidadania democrática socialista se revelou irrealizável sem a operação significativa do princípio do mercado e dos mecanismos de mercado, já há muito se tornou patente que a cidadania democrática no âmbito do capitalismo, como vimos, não pode prescindir do estado como agente de políticas sociais, e será uma cidadania também social – assim como a democracia capitalista, se quiser ser estável, será necessariamente algum tipo de *social-democracia*. Pretender, portanto, ver na derrocada do socialismo, composta com a crise enfrentada pelo *welfare state*, a evidência do triunfo de uma concepção intransigente e afirmativamente liberal do capitalismo é ser claramente parcial na leitura dos eventos históricos. Sem falar da séria advertência contida nas inúmeras indicações de perplexidade e crise que têm marcado a vida dos países capitalistas: as derrotas de Thatcher e Bush e o refluxo que representam do neoliberalismo mais rombudo, a recessão americana de alguns anos atrás e a possibilidade de se ler a eleição de Clinton como a restauração da "grande coalizão" de Roosevelt[8], o ineditismo dos níveis de desemprego em praticamente todas as economias capitalistas mais avançadas e a desigualdade crescente, o xenofobismo das políticas imigratórias dos países europeus, com sua correspondência com movimentos populares de tonalidades mais ou menos abertamente fascistas – e, para culminar, a estrondosa crise mexicana e a recente crise dos países asiáticos... Como ver aí o respaldo para o "estado mínimo" erigido em ideal?

Assim, em vez de celebrar ou lamentar triunfos equívocos, cumpre reconhecer que mercado e estado, ou decisão dispersa e centralizada, podem combinar-se e efetivamente se combinam de múltiplas maneiras. Uma primeira ponderação a ser feita diria respeito a problemas de *escala*, em

[7] Para a discussão da relevância do modelo do mercado como referência tanto analítica quanto valorativa com respeito à questão da democracia, veja-se "Para Pensar Transições: Democracia, Mercado, Estado", neste volume.
[8] Veja-se a análise do significado das eleições americanas de 1992 em Seymour M. Lipset, "The Significance of the 1992 Election", *PS: Political Science and Politics*, vol. 26, no. 1, março de 1993.

conexão com os quais se introduz a ideia de que considerações de eficiência estão longe de impor sempre a preferência pelas formas dispersas e atomizadas que melhor se ajustam ao modelo do mercado. Ao contrário, o jogo do próprio mercado, deixado a si mesmo, é com frequência propício a que a busca de eficiência redunde na criação de oligopólios e monopólios, ou quando nada de corporações de grande porte que pouca afinidade têm com a ideia de um mercado descentralizado e atomizado. Em um mundo de corporações transnacionais que competem com o próprio estado-nação como agentes importantes no condicionamento da vida de tanta gente, essa proposição remete a um fato bem óbvio – e o ponto principal a ressaltar aqui é o de que certamente é o caso de contar com tais corporações em nome dos benefícios produzidos para todos em termos de eficiência e produtividade.

Mas a atuação das grandes corporações envolve um lado menos óbvio, apesar de que certos analistas mais lúcidos (e insuspeitos de preferências convencionalmente marxistas) o venham destacando há tempos. Refiro-me ao fato de que, precisamente pelo alcance das decisões controladas por tais corporações e a maneira como essas decisões afetam a atividade econômica global e, através dela, variados aspectos da vida de todos, há algo de tortamente eufemístico na disposição de tratá-las como corporações "privadas" – e seria preciso reconhecer que cabe ver as grandes corporações "pseudoprivadas" (Dahl) como alvo legítimo de demandas de democratização nas quais os interesses afetados por suas decisões se fizessem de alguma forma presentes, visando a assegurar responsabilidade em tais decisões[9]. Com todas as dificuldades envolvidas em dar consequências práticas a uma perspectiva como essa, ela torna patentes as limitações da perspectiva liberal corrente ao pretender restringir a afirmação de um princípio de liberdade e autonomia exclusivamente às relações do cidadão com o estado e ao desígnio de contenção do estado, vendo nele o foco único de concentração de poder passível de assumir formas danosas ou antidemocráticas. Em vez disso, cumpre substituir o tenso confronto entre capitalismo e socialismo que caracterizou a retórica deste século confuso pelo reconhecimento de que, no espectro que vai do estado totalitário, num

[9] Vejam-se Robert A. Dahl, *After the Revolution? Authority in a Good Society*, Londres, Yale University Press, 1970, e Robert A. Dahl, *Um Prefácio à Democracia Econômica*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1990.

extremo, à ficção do mercado atomístico e igualitário, no outro, há amplo espaço para o exercício da imaginação criadora na busca de formas de se realizar a combinação apropriada entre dois conjuntos de valores: de um lado, o recurso à centralização e à concentração de poder (democraticamente controlado) no interesse da eficiência coletiva; de outro, os imperativos democráticos e também de eficiência correspondentes à dispersão, à descentralização e ao mercado. Mercado capitalista mesclando setores mais ou menos atomizados ou integrados, regulação estatal e intervenção estatal corretiva, terceirização, "mercado socialista" e autogestão, corporações "pseudoprivadas" mais ou menos democratizadas, ocasionalmente empreendimentos estatais e empresas públicas de grande porte – eis algumas das muitas formas por meio de cuja combinação a criatividade institucional pode pretender preencher esse espaço.

Contudo, essa variada combinação mercado-estado não poderá prescindir, como se disse, da feição social-democrática que o capitalismo democrático deverá de alguma forma assumir e na qual o *welfare state* tem papel indispensável a cumprir. E aqui se dá um desdobramento crucial. Pois o *welfare state* não diz tudo a respeito da social-democracia. Com efeito, a experiência dos países de capitalismo avançado e de maior tradição democrática resultou em consagrar uma forma específica de se organizarem as relações do estado com os principais focos de interesses existentes na sociedade, em particular os interesses de tipo *funcional* que se estruturam em torno das atividades econômicas. Trata-se do fenômeno que se tornou conhecido como "neocorporativismo", no qual interesses patronais e de trabalhadores, organizados nacionalmente através de sindicatos e associações que tendem ao monopólio da representação das categorias correspondentes, associam-se com o estado (de cujo reconhecimento recebem o status de entidades semipúblicas) para processar grande parte das decisões de política socioeconômica de importância. Cria-se, assim, uma estrutura corporativa de representação e decisão através de conselhos e câmaras vinculados ao ramo executivo do estado, ou por ele patrocinados e supervisionados, estrutura esta que contorna e complementa a arena parlamentar-eleitoral onde principalmente se desenvolve a disputa entre os partidos políticos. O padrão social-democrático geral se apresenta, portanto, como um sistema no qual se articulam o jogo político-partidário convencional, o *welfare state* e certo formato neocorporativo de

representação de interesses funcionais que envolve de maneira importante o estado[10].

A presença e a relevância desse componente corporativo nos arranjos institucionais dos países capitalistas avançados e de democracia estável encerram importante lição para o debate brasileiro[11]. Pois o corporativismo é objeto de denúncia insistente e amplamente consensual entre nós, e o vocábulo correspondente compõe com outros de uso frequente no noticiário e no comentário correntes (clientelismo, fisiologismo...) o léxico maldito da política brasileira atual. Apesar da ambiguidade quanto ao significado da expressão (que ora designa certo componente autoritário que remete ao fascismo e ao Estado Novo, ora indica a busca egoísta de interesses estreitos por parte de grupos ou corporações), esse consenso negativo se revela totalmente opaco com respeito a algo que se destacou anteriormente: o fato de que um estado democrático será necessariamente, em certa medida, um estado sensível perante os interesses que se afirmam na sociedade – e parte importante do esforço de institucionalização democrática consiste justamente em *articular*, nesse sentido, estado e sociedade, tornando possível o processamento e a acomodação institucional do conflito entre os interesses sociais. O corporativismo se mostra, assim, como a realização cabal (mediante a presença direta de certos interesses sociais importantes, de tipo ocupacional ou funcional, em espaços de negociação promovidos pelo estado) de uma tendência inerente à dinâmica da própria democracia, e não é por outra razão que a trajetória cumprida pelos países democráticos ao longo deste século *chega* às estruturas corporativas a partir de momentos iniciais em que focos diversos de interesses funcionais se afirmavam *autonomamente* e tinham mesmo, com frequência, relações de hostilidade com o estado. Entendido de maneira adequada, o corporativismo é, pois, parte latente ou aberta da democracia – e a questão é, naturalmente, a de assegurar condições de transparência para

[10] Vejam-se, por exemplo, Suzanne Berger (org.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Nova York, Cambridge University Press, 1981; e Claus Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

[11] Na verdade, os processos associados com a globalização econômico têm posto em xeque, recentemente, as estruturas neocorporativas nos países em questão. Breve exploração das implicações dessas novas tendências pode ser encontrada em "Governabilidade, Instituições e Partidos", capítulo 13 deste volume.

as deliberações processadas nas estruturas corporativas e tratar de evitar as distorções e os injustificados monopólios que obviamente se podem criar na concessão dos direitos de representação de diferentes categorias (a restrição decisiva, aqui, devendo ser apenas, em princípio, a da capacidade real desta ou daquela entidade ou associação para se constituir em interlocutor efetivo perante as categorias que pretende representar). Seja como for, a denúncia inflexível do corporativismo que caracteriza os debates brasileiros não apenas avalia de forma equivocada seu potencial democrático, como também tende a inviabilizar um instrumento que pode contribuir de maneira importante para a *eficiência* da administração econômica, como certas experiências hesitantes com as câmaras setoriais têm demonstrado recentemente mesmo entre nós. Portanto, contra a mitologia negativa que prevalece quanto a este aspecto, a redefinição do papel do estado terá que reconhecer a necessidade de *construção* de um apropriado corporativismo brasileiro, que claramente supõe a correção de distorções autoritárias anteriores.

Que dizer, nesse quadro, dos partidos políticos e de seu papel como instrumento de agregação e veiculação de demandas dirigidas ao estado? Creio que cabe ressaltar dois aspectos. O primeiro se refere a outro lugar comum das discussões que ocorrem no país, nas quais nossos partidos políticos são invariavelmente apresentados como entidades deficientes, amorfas e sem consistência. O modelo tomado como contraste aqui é o de um sistema partidário composto de partidos de conteúdo ideológico nítido e diferenciado, cada um dos quais dirigiria sua mensagem a determinada fração do eleitorado, em especial a certa classe social. O que cabe ponderar a respeito é que esse modelo de partidos ideológicos não é mais que a idealização ou estilização de certas experiências históricas fugazes, e que a tendência há muito observada nos sistemas partidários amadurecidos dos países de maior tradição democrática é antes a do estabelecimento e predomínio de partidos do tipo que Otto Kirchheimer designou como *catch-all parties*, ou partidos "pega-tudo", orientados pela busca pragmática de apoio eleitoral tão diversificado e amplo quanto possível[12]. Tal tendência se observa (muito antes da derrocada recente do socialismo mundial e de

[12] Cf. Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems", em Joseph LaPalombara e Myron Weiner (orgs.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

ocorrências como o "eurocomunismo" de alguns anos atrás) mesmo no caso dos partidos socialistas de origem marcadamente ideológica e até revolucionária, cuja acomodação pragmática ao jogo eleitoral da social-democracia se vê fortemente favorecida pela implantação e consolidação da representação funcional de interesses nas estruturas neocorporativas. Com efeito, na medida em que os interesses da classe trabalhadora de determinado país se vêem representados através da presença sindical nas esferas neocorporativas, torna-se redundante e mesmo contraproducente que também o partido que pretende representá-la (o qual, ao menos em certos casos, se acha intimamente ligado a sindicatos trabalhistas) insista em falar exclusivamente em nome dela, renunciando assim ao incremento do potencial eleitoral que a diversificação de sua mensagem tende a propiciar[13].

Como parece claro, tais observações contêm também lições relevantes para as preocupações relativas à reforma do sistema partidário brasileiro, como parte da reforma do estado e de seus padrões de articulação com a sociedade. Elas destacam a ideia de que a representação partidária é por essência agregadora e tendencialmente "pega-tudo", e o empenho de legislar a respeito deveria estar atento para isso (especialmente diante da recomendação "corporativista" acima introduzida), não obstante o que pode haver de justificado na preocupação com evitar um possível excesso de amorfismo partidário. Pode-se acrescentar a convergência que essa perspectiva evidencia com certas considerações impostas pelo realismo quanto à participação bem sucedida no jogo eleitoral nas condições do eleitorado brasileiro politicamente pouco sofisticado, desinformado e desatento: nessas condições, o apego a formulações ideológicas mais ou menos complexas e de conexão talvez obscura com a vida cotidiana dos eleitores populares pode significar, para os partidos que buscam sua confiança e lealdade, deixar o terreno livre para a mensagem mais inescrupulosa e eleitoralmente eficaz das lideranças populistas de tipo variado.

Mas outra lição se pode extrair do segundo aspecto anteriormente anunciado com relação ao problema dos partidos. Ele se refere à questão do

[13] Cf. Adam Przeworski e John Sprague, "Party Strategy, Class Organization and Individual Voting", em Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 1985.

número dos partidos. A tendência entre nós, a este respeito, é destacar a excessiva proliferação dos partidos brasileiros (vista como associada ao amorfismo recém-considerado) e os obstáculos a lhe serem opostos. Contudo, cabe ponderar algo que resgata principalmente certas constatações dos estudos de Giovanni Sartori sobre os sistemas partidários, as quais redundam em tornar secundária a importância do número, em si, dos partidos existentes. O problema crucial residiria antes na existência ou não de tendências à *polarização* da disputa política no próprio plano da sociedade, que se traduziriam em termos de distância ideológica entre os partidos e na propensão do sistema partidário a vir a caracterizar-se por formas *centrífugas* de competição, ao invés de centrípetas ou convergentes. A importância secundária do número de partidos, em si mesmo, se revela sobretudo no fato de que o vilão principal de Sartori entre os sistemas partidários corresponde ao modelo por ele designado como "pluralismo polarizado", que se ajusta a casos como o da República de Weimar, na Alemanha, o da IV República francesa e o do Chile pré-1973. Nesse modelo, alto potencial de instabilidade política se dá em associação com certa proliferação *moderada* de partidos em circunstâncias em que a polarização e a competição partidária centrífuga se vêem favorecidas[14].

O interesse especial dessas observações, de nosso ponto de vista, reside em que elas se opõem claramente à tendência a atribuir demasiada importância, nos debates brasileiros, aos dispositivos legais e formais por si mesmos, em correspondência com a tendência a conceber a política em geral como tendo a ver com a esfera do "institucional", tomado como algo em grande medida independente e à parte dos processos sociais subjacentes. Naturalmente, a preocupação com a eficácia da ação política, entendida como ação de construção institucional, não pode senão tratar de recorrer, como se indicou antes, à atuação junto ao estado e por meio do estado (por contraste com a "reforma moral" da sociedade), e o aparato legal é objeto

[14] Veja-se Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, vol. 1, Nova York, Cambridge University Press, 1976, cuja discussão do caso de pluralismo polarizado chama a atenção para a característica de que o governo, com frequência exercido por forças de centro, tende a sofrer oposição irresponsável tanto à direita quanto à esquerda. Talvez valha a pena registrar também a proposição de que o bipartidarismo (frequentemente idealizado entre nós) supõe, para funcionar estavelmente, a existência de homogeneidade social: ainda que possa reforçar essa homogeneidade uma vez implantado, ele seria pouco propício à estabilidade, naturalmente, em circunstâncias em que não viesse senão a dar expressão partidária à polarização social subjacente (ibid., pp. 191-2).

importante dessa atuação. Mas a ideia de uma aparelhagem institucional que mereça o nome (e não corra o risco de converter-se apenas em letra morta ou, pior ainda, de agravar os problemas que busca solucionar) é a de dispositivos capazes de lançar raízes no contexto social ao qual se referem – e a eficácia nesse sentido crucial depende da sensibilidade ao *condicionamento* e às *limitações* que o próprio contexto impõe à ação no plano formal e legal. No caso específico do sistema partidário, as análises de Sartori corroboram a importância, anteriormente destacada, de um "problema constitucional" básico que é antes de mais nada *social* e "estrutural", e trazem implícita a advertência de que as regras relativas à reforma partidária que eventualmente se criem podem revelar-se inócuas ou contraproducentes se não estiverem atentas para esse condicionamento[15].

É talvez particularmente relevante destacar aqui o fato de que o processo político-eleitoral brasileiro, em associação com as características do eleitorado acima apontadas, revela a propensão do eleitorado popular majoritário a orientar-se diante do universo político-partidário não por referência às questões do debate político que enchem as páginas dos jornais em cada conjuntura (e com respeito às quais a carência de informação tende a ser total), mas antes em termos de polaridades singelas, embora reais e sempre retomadas, nas quais se contrapõem sobretudo "pobres" e "ricos"[16]. Esse traço de psicologia política, naturalmente em correspondência com as carências materiais e intelectuais ligadas às condições da estrutura social brasileira, é o humo por excelência de nosso populismo. Não são claras as consequências a extrair daí quanto às regras específicas a serem

[15] Outro exemplo de falta de atenção apropriada para o substrato social dos problemas institucionais se teve em muito da discussão recentemente ocorrida sobre parlamentarismo e presidencialismo. Registre-se aqui apenas a maneira pela qual os argumentos referidos à ocorrência de estabilidade ou instabilidade em correspondência com cada uma das duas formas de governo tendiam a omitir algo que é salientado com propriedade por Dieter Nohlen ("La Reforma Institucional en América Latina: Un Enfoque Conceptual y Comparativo", em Dieter Nohlen e Liliana de Riz (orgs.), *Reforma Institucional y Cambio Político*, Buenos Aires, Editorial Legasa/Cedes, 1991): o fato de que "os sistemas presidenciais são instáveis na América Latina, enquanto os sistemas parlamentares são estáveis na Europa". Naturalmente, a implicação importante, que Nohlen explicita, é a de que por detrás da variável "região" (América Latina e Europa) se encontram situações diferentes nos aspectos estrutural, econômico, social e de psicologia coletiva.

[16] Veja-se, por exemplo, Fábio W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime: A Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro*, São Paulo, Símbolo, 1978, para a análise de material empírico pertinente.

estabelecidas para a vida partidária no interesse da consolidação e do fortalecimento da democracia brasileira. Creio, porém, que o conjunto das observações pertinentes autorizam propor uma ideia orientadora: a de que a melhor aposta estaria em buscar a eliminação dos inconvenientes do populismo em condições institucionais e legais que, sejam quais forem os dispositivos quanto ao número total de partidos e os demais aspectos da questão partidária, permitam a um ou alguns partidos de apelo popular consistente virem a se transformar no fator de incorporação estável das massas populares brasileiras ao processo político. Não obstante a persistência de um problema constitucional não resolvido como pano de fundo desse processo – ou por isso mesmo –, o que cabe tratar de instaurar são condições nas quais se faculte o aprendizado de parte a parte (isto é, nos dois lados da polarização e do conflito que o problema constitucional faz ao menos latentemente presentes) em que a simpatia por aquele partido popular deixe de aparecer como "extremismo" ameaçador. Os traços associados à própria singeleza que caracteriza as percepções do eleitorado popular relativamente ao universo político justificam presumir que o empenho de êxito eleitoral se encarregará por si só de garantir que, pelo lado das lideranças de tal partido, esse aprendizado forçosamente se dê – ainda que as lideranças contemplem inicialmente certos setores de "vanguarda" do eleitorado e se apeguem a propostas radicais ou revolucionárias.

4. Um estado plural: federalismo e representação

Talvez o tema que maior atenção tem recebido em conexão com o problema geral da reforma institucional no país seja o da representação dos diferentes estados na Câmara de Deputados. Também aqui se trata de um tema com relação ao qual o consenso alcança níveis até mesmo surpreendentes: a grande maioria das manifestações a respeito afirma a necessidade de reforma do sistema eleitoral de maneira a tornar a Câmara dos Deputados mais adequadamente representativa da distribuição da população brasileira pelos diferentes estados. Em particular, destaca-se a falta de correspondência entre o número de votos necessários para eleger um deputado em São Paulo, por um lado, e nos estados do Norte e do Centro-Oeste (e também do Nordeste), por outro, o que é visto como

inaceitável desigualdade dos cidadãos de diferentes unidades da federação brasileira.

A discussão a respeito refere-se a um ponto potencialmente de grande importância. Além de tocar nos princípios do federalismo, que ao menos formalmente se acham consagrados na organização do estado nacional brasileiro, dá-se também o fato de que ela ocorre num momento em que pleitos regionalistas e mesmo separatistas emergem no país, favorecidos pela profunda crise nacional e pela revivescência de irredentismos de todo tipo no plano mundial.

Há um aspecto bem óbvio pelo qual a avaliação predominante a respeito do assunto se justifica. Não pretendo negar a conveniência de ajustes nas regras atuais, sobretudo se se tem em vista que boa parte das distorções hoje existentes quanto à representação dos estados se deve a iniciativas dos governos militares do regime de 1964, cuja inspiração foi claramente a de assegurar apoio eleitoral e institucional para os interesses do regime. Mas a discussão tem certamente sido pouco atenta para outros aspectos da questão, e cabe trazer uma nota de cautela.

O ponto principal a ponderar é o de que, se a federação corresponde a algum valor real a ser concretizado ou preservado, a representação dos cidadãos dos diferentes estados *não* tem por que pretender ser igualitária, nos termos em que o argumento dominante toma a ideia de representação igualitária. O princípio envolvido na forma federativa de organização corresponde ao que alguns estudiosos contemporâneos, especialmente Arend Lijphart, têm chamado de modelo "consociativo" (ou "consociacional") de organização e representação, por contraste com o modelo majoritário[17]. O modelo consociativo forneceria perspectivas mais propícias de enquadramento institucional adequado e estável do processo político (ou mesmo se imporia eticamente, se as coisas são vistas de um ponto de vista doutrinário) naqueles casos em que coletividades abrangentes, como as sociedades nacionais, se apresentam como sociedades "plurais" em algum aspecto relevante: trata-se de sociedades divididas em grupos ou coletividades parciais que se diferenciam em torno de

[17] Veja-se, por exemplo, Arend Lijphart, "Os Modelos Majoritário e Consociacional de Democracia", em Bolivar Lamounier (org.), *A Ciência Política nos Anos 80*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1982.

características importantes para a conformação da própria identidade pessoal dos seus membros e talvez de seus valores mais caros ou significativos, tal como tende a dar-se no caso dos grupos étnico-linguísticos, dos grupos religiosos, eventualmente dos grupos de base territorial ou regional etc. A principal ideia envolvida é a de que, na medida em que as divisões sociais correspondam a coisas de tal importância (que não seriam passíveis de barganhas em torno de maiorias ou minorias ocasionais), as decisões adotadas pela coletividade nacional abrangente, ou pelo estado em nome dela, não poderiam orientar-se por critérios meramente majoritários ou plebiscitários, correndo, assim, o risco de colocar permanentemente em desvantagem os interesses maiores de uma ou outra das categorias em questão. Daí a preocupação de que o princípio de igualdade se aplique na representação das categorias ou subcoletividades como tal, com consequências que resultam necessariamente, no nível dos membros individuais de cada categoria, em desigualdades do tipo da que se tem destacado a propósito da representação dos estados brasileiros[18].

Ora, o federalismo é provavelmente a forma mais clássica e o exemplo por excelência de recurso ao princípio envolvido no modelo consociativo. Não faz sentido, portanto, pretender aplicar à organização federativa o igualitarismo majoritário ou plebiscitário que se vem apregoando com tanto furor, o qual desconhece as coletividades intermediárias e se refere ao nível dos indivíduos. Naturalmente, é possível observar que, em nossa aparelhagem institucional, o Senado é o lugar previsto para a aplicação do princípio consociativo, assegurando-se ali a representação dos estados como tal. Contudo, é discutível, em primeiro lugar, que disso decorra a possibilidade de se ignorar inteiramente aquele princípio no plano da Câmara dos Deputados, até porque a própria Constituição é ambígua a respeito: se estabelece, por um lado, que a

[18] O que se acha em jogo aqui, naturalmente, são focos alternativos de identidade coletiva e sua competição no que se refere à definição da identidade pessoal dos indivíduos, por contraste com o caso que se supôs anteriormente no texto, onde a identidade nacional aparecia como a referência indisputada na conformação da identidade pessoal básica. Vale ressaltar que se trata de um problema cuja relevância é bem mais geral do que poderia talvez parecer à primeira vista. Assim, os próprios mecanismos corporativos de representação podem ser vistos como expressando, ao menos em casos extremos, a mesma lógica: seu amadurecimento (e ocasionalmente sua formalização institucional) tende a corresponder a casos em que o conflito *funcional* (ou classista) de interesses adquire especial saliência e vem a ter impacto importante sobre o sentido da identidade pessoal.

Câmara dos Deputados é composta de representantes *do povo* (artigo 45), refere-se também, por outro lado, à representação *do estado* nela (artigo 27) e à representação *por estado* (parágrafo 1o do artigo 45). Em segundo lugar, acho revelador do ânimo pouco atento a matizes importantes com que a discussão se trava o fato de que o plebiscitarismo da proposta "igualitária" foi introduzido e defendido com vigor, recentemente, num momento em que ainda havia incerteza a respeito do resultado do plebiscito de abril de 1993 sobre parlamentarismo ou presidencialismo – e em que muitos dos seus defensores contavam com a efetiva introdução do parlamentarismo, eventualidade diante da qual a tendência inequívoca era no sentido ou de extinguir o Senado ou de limitar severamente seu papel como órgão dotado de poder efetivo, fazendo da Câmara dos Deputados a sede real do poder político nacional. Além disso, o proporcionalismo igualitarista e plebiscitário a respeito da representação dos estados não se coaduna bem com o empenho, que também se vai tornando consensual, de restringir o número de partidos por meio de regras mais ou menos artificiais: se vamos ser proporcionalistas estritos, como pretender restringir a representação dos votos obtidos por qualquer partido, pequeno que seja?[19]

Resta a questão mais substancial: a de saber se nosso federalismo corresponde a algo mais do que um princípio formal, envolvendo e exprimindo realidades sociopsicológicas profundas e importantes. Os que se batem pelo proporcionalismo estrito na representação dos estados tendem, certamente, a minimizar a relevância da questão da diversidade regional e do federalismo, atribuindo, em troca, importância decisiva à questão social. Como as distorções existentes atualmente contrapõem a sub-representação de São Paulo (cujos representantes teriam seu número praticamente dobrado com a implantação do proporcionalismo estrito) à sobre-representação dos estados social e economicamente menos desenvolvidos do Norte, Centro-Oeste e Nordeste, o principal argumento brandido a respeito do assunto destaca o efeito progressista que a alteração proposta supostamente teria sobre a composição geral da Câmara dos Deputados, com consequências benéficas em termos de redução do peso negativo representado pela atuação

[19] Note-se que para os parlamentaristas há um fator adicional de inconsistência no fato de que a posição plebiscitária quanto à representação estadual não se ajusta ao antiplebiscitarismo que é da essência da própria iniciativa parlamentarista, que buscava destacadamente neutralizar a relação direta e plebiscitária do chefe do governo (e dos candidatos a chefe do governo) com o eleitorado.

de fatores clientelísticos e "fisiológicos" nas decisões que nela se processam.

Admitida – ressalte-se novamente – a conveniência de correções e ajustes nas regras atuais, a perspectiva esboçada no parágrafo anterior não parece propiciar chão sólido para justificar o radicalismo da proposta de proporcionalismo estrito. Sem dúvida, nossos estados estão longe de representar, em muitos casos, fundamentos intocáveis de identidade coletiva, como ficou bem claro, por exemplo, com a facilidade com que se levou a cabo recentemente a divisão de alguns deles ou com as numerosas propostas de redefinição do mapa dos estados que proliferaram na assembleia constituinte. Mas isso não permite que se minimize a realidade sócio-psicológica dos estados em outros casos ou, em geral, a significação da diversidade regional do país como fator de identidade, ponderação esta que, dados os termos em que o problema se acha posto, parece necessário salientar especialmente com relação ao Nordeste. Por outro lado, impõe-se a consideração óbvia do desequilíbrio que caracteriza a federação brasileira, com o desproporcional peso econômico de São Paulo – e o fato de que São Paulo *já* goza, como consequência, de decisiva influência mesmo *política* sobre a vida nacional. A simplificação que consiste em apresentar o Norte/Nordeste como o espaço da política socialmente retrógrada e propensa à corrupção e o Sudeste, especialmente São Paulo, como aquele da política socialmente avançada e de alguma forma ideológica ou eticamente superior certamente não é muito mais que uma mistificação, e parece claramente insuficiente para justificar a imprudência de pretender cumular o singular peso de que São Paulo já dispõe com regras que lhe dobrem a representação. Cabe lembrar que São Paulo, ademais de ser o foco dinâmico que o torna a fonte de lideranças e movimentos claramente vanguardistas com respeito ao processo político brasileiro, é também, em parte como consequência de fenômenos que se ligam a esse dinamismo mesmo, o ponto de origem, ou um decisivo ponto de apoio, de algumas das manifestações populistas mais bem sucedidas no plano nacional, para não falar de certos "franciscanismos" recentes e menos recentes. E é lá, afinal, que está a parcela de longe mais importante das lideranças empresariais nacionais – caracterizadas, no quadro do imaturo e "selvagem" capitalismo brasileiro e do problema constitucional não resolvido que dele resulta, por tíbio compromisso com as instituições democráticas e pela disposição sempre pronta de articular-se com eficácia na defesa, em geral míope e

oportunista, de seus interesses. Apesar dos matizes que é obviamente possível tratar de introduzir aqui, cumpre reconhecer, como penosas experiências de nossa história recente demonstram, não apenas que a democracia *não* é um valor decisivo para as elites empresariais, mas também que o jogo democrático pode frequentemente surgir aos seus olhos como ameaçando valores que, estes sim, *são* decisivos.

5. Conclusões

De tudo isso resulta, em resumo, o perfil problemático de um estado à feição dos desafios atuais. Ele será, naturalmente, orientado por objetivos que são fatalmente "nacionais" em certo sentido, mas se disporá de maneira pragmática e flexível com respeito a eles, atento para o elemento de mistificação contido em temas como o da identidade e dignidade nacionais e para a distância que se pode estabelecer entre eles e a realidade da identidade e dignidade *pessoais* dos nacionais de um país. Ele buscará ser o instrumento de apoio ao indispensável objetivo de crescimento econômico, e o fará com o realismo imposto tanto pelo caráter inevitavelmente capitalista do processo de desenvolvimento (com a forçosa sensibilidade que daí decorre para o estado perante os interesses e conveniências empresariais) quanto pelos traços adversos do panorama atual do capitalismo internacional. Mas, despojado de pretensões megalomaníacas referidas ao ideal de grande potência autônoma, terá em vista que o processo de desenvolvimento continuará a representar uma contrafação inaceitável se não resultar em superar com a brevidade possível a sociedade de castas que o escravismo brasileiro engendrou – e que dá especial realce e dramaticidade, em nosso caso, à dimensão social do problema constitucional que o processo de expansão capitalista deve sempre enfrentar em conexão com sua contraditória potencialidade democrática. Ele será um estado tão enxuto e eficiente quanto possível, mas não deixará de ser tão complexo quanto necessário para fazer face a tais objetivos difíceis.

Algumas recomendações talvez mais específicas podem acrescentar-se a esses grandes traços. Elas se referem a um estado capaz de ajudar a criar um mundo de grande complexidade relativamente à combinação de iniciativas dispersas e autônomas dos agentes privados e de formas diversas de concentração eficiente de recursos, incluindo as que se referem a iniciativas e empreendimentos do próprio estado. Elas remetem à social-

democracia como padrão necessário de conformação da articulação estado-sociedade, contemplando papel importante a ser cumprido pelo assistencialismo do *welfare state*. Elas destacam a necessidade de construção de um corporativismo benévolo e eficiente e sua ligação com os objetivos a serem buscados na esfera partidária. Elas resgatam, finalmente, contra certos consensos problemáticos do momento, a necessidade de atenção para a dimensão regional e federativa da organização do estado brasileiro.

O MITO E O VALOR DA DEMOCRACIA RACIAL[1]

I

Estas notas intentam breve reflexão sobre o problema das relações raciais no Brasil e o que fazer a respeito. Creio que não há exagero em se pretender que este é um dos maiores problemas com que o país se defronta. Levamos quase quatro séculos de nossa história – de longe a maior parte dela – a construir uma sociedade que associava o escravismo com a heterogeneidade racial e vinculava a estigmatização resultante da escravidão a atributos físicos de alta visibilidade. O difícil legado que daí herdamos não apenas envolve o drama da desigualdade e da exclusão socioeconômica de vastas parcelas da população brasileira, que passaram a inserir-se na estrutura social pós-escravidão em condições extremamente desfavoráveis. Esse legado tem também como componente uma perversa dimensão de psicologia coletiva, consubstanciada no fato de que até mesmo certo sentimento básico de auto-estima tende a ser negado à população negra brasileira. O problema certamente mereceria muito maior atenção e interesse do que de fato recebe em termos de análise e ação pública – e a reduzida atenção que lhe é dada é provavelmente consequência e expressão, ela própria, do nosso legado escravista.

Destaco que minha disposição nestas notas é analítica, orientada pelo empenho de apreender e realçar aspectos que o diagnóstico mais comum das relações raciais no Brasil com frequência omite e de esboçar, a partir daí, certa perspectiva quanto à natureza das dificuldades que se abrem aos esforços destinados à eventual superação de seus traços negativos. A discussão a ser feita se move em torno da tensão entre o esclarecimento dos fins a serem buscados e o diagnóstico acurado das condições dadas. De qualquer forma, a perspectiva que adoto torna dispensável que me ocupe em indagar se o racismo existe no Brasil ou em xingá-lo: os postulados que orientam a discussão (e que a avaliação do problema como um dos maiores problemas nacionais certamente evidencia) incluem tanto o reconhecimento

[1] Trabalho apresentado ao seminário internacional "Multiculturalismo e Racismo: O Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos", patrocinado pela Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça, Brasília, 4 a 6 de julho de 1996.

inequívoco da existência do racismo brasileiro quanto a inequívoca afirmação de seu caráter odioso.

II

Meu ponto de partida consiste na indagação sobre a meta a que caberia aspirar: qual é a sociedade que almejamos no que se refere às relações raciais? A resposta, a meu juízo, é clara: queremos uma sociedade em que as características raciais das pessoas venham a mostrar-se socialmente irrelevantes, isto é, em que as oportunidades de todo tipo que se oferecem aos indivíduos *não* estejam condicionadas por sua inclusão neste ou naquele grupo racial. Isso vale, antes de mais nada, para oportunidades relativas às condições materiais de vida e sua conexão com recursos de natureza intelectual: oportunidades de emprego, de acesso à educação etc. No Brasil da atualidade, é possível apontar alguns ramos de atividade profissional que se aproximam desse desiderato de irrelevância das características raciais, apresentando importância por se tratar de atividades socialmente valorizadas e, como consequência, de veículos mais ou menos frequentes de ascensão social. É o caso da música popular e do esporte, especialmente o futebol. Parece bastante claro, por exemplo, que a estrutura profissional do futebol brasileiro tende atualmente a premiar o talento ou o mérito profissional de maneira independente das características raciais dos jogadores: as chances de que um jogador de futebol talentoso chegue, digamos, à seleção brasileira, com o prestígio e as vantagens decorrentes, não parecem depender de que se trate de um profissional negro ou branco. Infelizmente, isso não significa que o racismo e a discriminação estejam excluídos de tudo o que diz respeito ao futebol ou ao esporte em geral, como evidenciado pela reduzida presença de profissionais negros nas equipes esportivas das redes de televisão brasileiras, em claro descompasso com a proporção de atletas negros.

Mas a irrelevância das características raciais como aspiração ou meta vale também para as oportunidades que se abrem ou fecham em outro plano: as oportunidades de intercâmbio e interação social de qualquer tipo com quem quer que seja. Este plano compreende mesmo algo que surge como uma espécie de teste decisivo quanto à existência ou não de racismo em determinada sociedade, a saber, as oportunidades mais ou menos difundidas de ocorrência de formas íntimas de convivência e intercâmbio

entre pessoas de categorias raciais diferentes, incluindo-se de maneira destacada o intercâmbio especificamente amoroso e o maior ou menor estímulo a que aconteçam casamentos inter-raciais, com suas consequências para os padrões de reprodução que se dão na sociedade e para a medida em que se preservam fronteiras nítidas ou rígidas entre os diferentes grupos raciais. Aquilo de que aqui se trata pode ser talvez esclarecido por referência à ideia de um mercado em operação: a questão que se coloca é a de até que ponto a coexistência de gente que apresenta características raciais diferenciadas resulta em restrições ao envolvimento igualitário e desimpedido nas transações do mercado – seja do mercado econômico convencional ou daquele, mais significativo em termos de psicologia coletiva, em que se dão intercâmbios ou transações de natureza pessoal. Na sociedade racista, assim como a eventual posse dos recursos financeiros necessários pode não resultar em habilitar um homem negro a consumir livremente no mercado (a escolher, por exemplo, o restaurante de sua predileção), assim também o fato de ostentar traços individuais ou pessoais que o tornem eventualmente o alvo de sentimentos favoráveis de certa mulher branca, sentimentos que hipoteticamente ele próprio retribua, não o habilita a desfrutar sem mais (isto é, sem pesados ônus para ambos) da oportunidade de experiência pessoal possivelmente rica que a disposição de ambos em princípio representa.

Isso redunda, como será talvez claro, em afirmar o *individualismo* como valor crucial. A perspectiva esboçada envolve o reconhecimento de que há decisiva conexão entre o individualismo e o próprio ideal democrático entendido no sentido mais rico e exigente, ou no sentido em que se costuma falar de democracia "substantiva". Uma sociedade *não* será democrática na medida em que as oportunidades dos indivíduos estejam condicionadas por sua inserção nesta ou naquela categoria social: sejam quais forem os critérios com base nos quais tais categorias se constituam (raça, classe, etnia, religião, gênero...), a sociedade assim caracterizada será fatalmente hierárquica e autoritária, e as oportunidades diferenciais por categorias expressarão, ao cabo, o desequilíbrio nas relações de *poder* entre elas e a subordinação de umas às outras. Assim como não queremos a sociedade racista, tampouco queremos a sociedade que oprime minorias (ou maiorias) étnicas, a sociedade machista, a sociedade marcada pelo ódio aos "infiéis" e a discriminação religiosa – e aspiramos igualmente a neutralizar

tanto quanto possível os efeitos da desigualdade de oportunidades que decorre da estrutura de classes da sociedade capitalista.

Trata-se aqui de algo que, nos estudos relacionados com problemas de poder e estratificação social, a sociologia contemporânea designa convencionalmente como o predomínio de fatores de *adscrição*, em que o status social de uma pessoa aparece vinculado a certo traço ou condição que ela compartilha com outras – normalmente em virtude já do próprio nascimento e, portanto, de maneira independente dos seus méritos pessoais ou do zelo e eficiência com que se desempenhe nas atividades de qualquer natureza que sejam por ela desenvolvidas. Ao contrário da condição marcada pela adscrição (da qual a atribuição de status de acordo com características físicas como raça e sexo são os casos mais extremos, dada sua total independência relativamente à livre deliberação e ao desempenho individuais), o ideal democrático corresponde antes à sociedade que faculta a livre busca da realização pessoal e que estimula e premia adequadamente os esforços e méritos pessoais correspondentes.

Naturalmente, como sugerido no que dissemos anteriormente a respeito da possibilidade de desfrutar da riqueza contida nas relações e intercâmbios de todo tipo (em especial as relações íntimas e estritamente pessoais), o que há de áspero e negativo na visão de um individualismo desenfreado e competitivo estaria contrabalançado, na sociedade democrática assim concebida, pelo fato de que a deliberação pessoal livre poderia exercer-se também no sentido de facultar ao indivíduo o estabelecimento de laços sociais solidários, cálidos e duradouros. Mas tais laços seriam então livremente buscados ou consentidos, e a resultante imersão dos indivíduos em grupos sociais diversos nas diferentes esferas de atividade e interação expressaria suas decisões autônomas e não a mera operação de fatores de adscrição.

III

Dessa perspectiva decorre uma consequência importante para a discussão das relações raciais no Brasil. Trata-se da reavaliação que ela permite da ideologia "oficial" brasileira de democracia racial. É comum a denúncia dessa ideologia como mistificação e mascaramento de uma realidade de racismo e discriminação – e portanto como algo de que a

sociedade brasileira deveria desvencilhar-se para que pudesse vir a ter a melhoria real no plano das relações entre as raças. Naturalmente, se tomada como suposta descrição do que na realidade se passa nas relações raciais no país, a ideologia da democracia racial não pode ser senão denunciada como a grande mentira que seria (ou é), de forma a se poder ter no lugar dela o correto diagnóstico das dificuldades e perversidades existentes.

Contudo, tomada como caracterização da *meta* a ser buscada, a ideologia da democracia racial se revela não apenas adequada: ela é mesmo insubstituível, precisamente por afirmar uma condição em que as diferentes características raciais se tornam irrelevantes. Como meta, ela é claramente superior, por essa razão, ao modelo de sociedade que transparece como tendência ou resultado provável da valorização e da afirmação aguerrida – eventualmente beligerante – de diferentes identidades raciais como tal. É preciso ponderar que a ideia de luta de raças difere por um aspecto crucial da velha ideia da "luta de classes" concebida como instrumento de emancipação. Pois da luta de classes é teoricamente possível esperar que, por meio da manipulação dos fatores que respondem pela conformação e existência das classes sociais, se venha a ter como resultado a eliminação das classes como tal e a superação da própria sociedade de classes, ou a edificação da sociedade sem classes. Ora, a ideia de uma sociedade multirracial transformada em sociedade "sem raças", ou de uma só raça, é absurda (e inadmissivelmente racista e violenta em uma de suas interpretações possíveis, a de eliminação física das demais raças). Daí que a eventual luta de raças deverá fatalmente ser seguida pela convivência das raças que tenham lutado. E se a sociedade resultante da experiência de luta entre as raças poderá vir a ser racialmente igualitária, a memória de ódio racial (como a experiência dos Estados Unidos nos adverte, apesar de todos os êxitos recentes dos esforços de promoção social da população negra) dificilmente lhe permitirá ser também autenticamente harmoniosa e fraterna na convivência entre as raças. Na verdade, essa sociedade tenderá para o *apartheid*, com as relações entre os grupos raciais assumindo a forma de uma espécie de "federação" e com as raças se confrontando "de potência a potência" e de maneira pelo menos latentemente hostil, conforme o modelo ainda prevalecente na arena internacional em que coexistem os nacionais de diferentes países – formalmente iguais, mas separados.

Não se trata aqui necessariamente de tomar como ponto de referência positivo o estado nacional e de fazer a apologia da fusão nacionalista das

identidades individuais com a identidade nacional, ou da própria definição da identidade pessoal por referência à nacionalidade. Embora a definição da identidade pessoal suponha sempre sua articulação com algum tipo de coletividade e a assunção, mesmo se crítica, de elementos que se dão nas relações com os demais, cabe fazer duas ponderações restritivas: por um lado, os focos potenciais ou reais de identidade coletiva que poderiam desempenhar tal função são múltiplos (nação, classe, grupo étnico, religioso, racial etc.), e não há razão, em termos de princípios abstratos, para se privilegiar o foco correspondente à coletividade nacional; por outro lado, os fatores em torno dos quais se define a nacionalidade e se constrói o estado-nação são, naturalmente, um exemplo importante de operação da *adscrição* que acima apreciamos de maneira negativa – e é certamente possível aspirar pela condição em que a afirmação do individualismo como valor chegue à neutralização da relevância da própria nacionalidade. Do ponto de vista de nossa discussão, porém, o que importa é que, qualquer que seja o âmbito ou alcance da coletividade (local, nacional, planetária) que tomemos como dada para considerar a questão específica das relações raciais e suas implicações para o caráter mais ou menos democrático da coletividade como tal, o que cabe desejar é que o fator raça, assim como vários outros, *seja* irrelevante. E não há como escapar, no futuro visível, da importância do estado-nação como parâmetro de importância decisiva em tal discussão – em nosso caso, da sociedade brasileira e do estado nacional brasileiro.

IV

Se concordarmos em reconhecer o valor do individualismo em correspondência com a aspiração à democracia e o que há de válido na ideologia brasileira da democracia racial como descrição da meta a ser buscada, restará uma qualificação crucial a ser ponderada. Trata-se, naturalmente, de que falar de aspiração ou meta não é dizer nada a respeito das condições que efetivamente prevalecem na sociedade brasileira da atualidade quanto às relações de raças – e já se admitiu anteriormente que essas condições são inequivocamente odiosas dada a existência efetiva do racismo e suas sequelas. Coloca-se, assim, a questão de como, *nas condições estruturais e sociopsicológicas dadas*, se pode pretender agir

com eficácia no sentido de superar as deficiências existentes e assegurar que se caminhe em direção à meta da efetiva democracia racial.

Essa qualificação acarreta, em particular, uma ponderação: a de que, na situação real existente, na qual a desigualdade objetiva de condições de vida se associa com condições ideológicas e psicológicas em que amplas parcelas da população negra são privadas até mesmo da auto-estima e em que a condição de negro resulta numa identidade frequentemente *negativa* aos olhos dos próprios negros, a afirmação aguerrida da identidade negra pode assumir significado instrumental – ou representar mesmo um passo necessário – no processo que permita a aproximação à situação de maior igualdade e eventualmente assegure a própria meta de irrelevância das características raciais. Isso introduz algo claramente paradoxal diante das reservas há pouco manifestadas quanto às possíveis consequências negativas da afirmatividade racial: o preço a ser pago para a alteração para melhor das condições sociopsicológicas negativas que parecem caracterizar boa parte da população brasileira de cor negra pode ser precisamente a mobilização coletiva feita em termos tais que envolveria por força a criação de um ânimo beligerante mais ou menos robusto. Até o ponto em que a avaliação das condições prevalecentes aí envolvida seja empiricamente correta, não há como evitar admitir a existência de um *trade-off* no qual valeria a pena sacrificar o conformismo de parcelas talvez majoritárias da população negra (ainda que esse conformismo pudesse ser visto como favorável à "paz" racial) em favor do acesso de tais parcelas a uma autopercepção de maior dignidade e mais afirmativa e reivindicante. Admitido isso, porém, cabe também reconhecer que a avaliação adequada da situação existente, quer em termos fatuais ou valorativos, vê-se cercada de dificuldades, que se ligam com as complicações próprias da questão da articulação entre a identidade pessoal e as várias referências coletivas de que aquela identidade pode valer-se.

Uma primeira dimensão a ser destacada quanto a essas dificuldades refere-se ao pouco que *sabemos*, propriamente e com segurança, a respeito das complicações e sinuosidades do assunto. Em particular, os delicados aspectos de psicologia coletiva envolvidos mereceriam estudos cuidadosos e sofisticados, ao invés da carência de esforços e da pobreza analítica que marcam a área.

Se passamos ao plano substantivo, um aspecto equívoco é o de que as características raciais, por si mesmas, representam um fundamento antes precário para o esforço de redefinição de identidade e de mobilização coletiva. Pois a identidade supõe a inserção numa *cultura* e a absorção dela – e a referência a raça, por si só, está longe de fornecer um substrato cultural suficientemente forte e atraente para a mobilização empenhada na redefinição da identidade[2].

Por certo, existe a possibilidade do recurso a uma identidade *africana*, caso em que se trataria de associar, como tem ocorrido com o movimento negro no Brasil, a característica racial a um rico conjunto de traços de natureza inequivocamente cultural. Mas há um patente artificialismo na pretensão de que a população negra brasileira deva vir a sentir-se propriamente africana em termos culturais e a construir sua identidade a partir daí. Não obstante o óbvio elemento de coerção e violência na transferência inicial de populações africanas para o Brasil, para as gerações atuais a inserção na complexidade cultural da sociedade brasileira é um *dado* do qual dificilmente poderão esquivar-se (nesse sentido, naturalmente, como Rousseau advertiu com especial força, a coerção compõe o substrato sociocultural da vida de quem quer que seja, ainda que de maneira menos óbvia ou dramática do que a que se tem quando a escravidão se acha envolvida). E mesmo se cumpre reconhecer, em consonância com a afirmação do individualismo como valor, que o que cabe desejar quanto à identidade individual é que ela própria venha a ser, tanto quanto possível, o objeto de deliberação pessoal reflexiva e autônoma por parte dos indivíduos, não há como deixar de reconhecer também duas outras coisas: primeiro, que essa deliberação livre e reflexiva deverá necessariamente "processar" o material sociocultural disponível e o condicionamento adscritício por ele exercido – material este que, no caso da população negra brasileira, inclui algo muito mais complexo do que a memória de origens africanas mais ou menos remotas (sem falar do desafio posto pela modernidade ocidental para a identidade dos africanos da própria

---

[2] Sem dúvida, a cultura é a cristalização, por assim dizer, de traços ou disposições de psicologia coletiva, os quais podem referir-se à raça tanto quanto a qualquer outro aspecto da coletividade. No sentido aqui relevante, porém, a cultura certamente não se *reduz* às disposições de psicologia coletiva referidas à raça. Além disso, parte crucial do problema em questão tem a ver com o fato de que, no caso presente, tais disposições redundam elas próprias numa identidade racial *negativa* e no comprometimento da auto-estima.

África atual); segundo, que a ênfase na livre deliberação individual quanto à identidade dificilmente poderia compatibilizar-se com a ideia de uma espécie de predeterminação forçosa de uma identidade africana para os negros do Brasil. É claro que o cidadão brasileiro de raça negra pode *sentir-se* brasileiro (com o que isso talvez implique de reivindicação de certo legado que é também europeu e ocidental), assim como pode reivindicar sua inserção na categoria universal de "homem" e tratar de definir sua identidade pessoal com base nessa opção universalista[3].

Naturalmente, essa perspectiva não redunda em colocar necessariamente em xeque a legitimidade de esforços de proselitismo como o que se tem com o movimento negro brasileiro. Do ponto de vista doutrinário ou valorativo, tal movimento é certamente legítimo, em princípio, como esforço de persuasão intelectual e de mobilização. Mas, em primeiro lugar, a perspectiva esboçada questiona, sim, a acuidade da avaliação fatual das chances de êxito desse esforço no sentido de vir a empolgar extensamente a população negra do país, pois tais chances parecem reduzidas nas condições sociopsicológicas prevalecentes. Em segundo lugar, articulada com a ênfase dada anteriormente à meta de irrelevância social das características raciais, ela contém uma advertência que se aplica ao próprio plano valorativo, chamando a atenção para o elemento de autocrítica e autolimitação que se impõe a um esforço de redefinição mais ou menos artificial de identidades coletivas que: (1) não pretenda ser vítima do perigo de arrogância e autoritarismo aí contido, reconhecendo que seu êxito depende da adesão voluntária e se possível lúcida das pessoas a que se dirige; e (2) não pretenda comprometer de vez as chances de criação de uma efetiva democracia racial em que seja possível a convivência – não só igualitária, mas também fraterna e harmoniosa – de indivíduos livres.

[3] Lembro-me de ver na televisão, nos Estados Unidos de fins dos anos 60, uma entrevista de James Baldwin, o conhecido escritor negro norte-americano, na qual, a propósito de certa pergunta do entrevistador, proclamava ele vigorosamente: "Eu não sou um negro, sou um *homem*!". No seminário sobre Multiculturalismo e Racismo a que o presente texto corresponde, alguém contrapôs a essa evocação o fato de que Baldwin foi, não obstante, um militante do movimento dos direitos civis naquele país. Talvez se tenha com ele uma ilustração da perspectiva adequada, na qual o engajamento no combate à desigualdade e ao racismo não redunda no fechamento ou no abandono da capacidade de adotar o ponto de vista individualista e universalista.

Cabe ainda mencionar dois aspectos. O primeiro deles é frequentemente tomado nos debates a respeito da questão racial no Brasil, dando origem a confusões de efeitos importantes. Trata-se da questão da miscigenação, com sua clara relevância para o problema da definição (ou redefinição) de uma identidade negra. Pois, se temos intensa miscigenação e mescla de traços raciais, surge a questão de onde fazer passar a linha divisória (ou as linhas divisórias) entre as diversas categorias, com consequências para as orientações e eventuais políticas a serem adotadas. Assim, se se admite que a miscigenação resulta na existência de múltiplas categorias que merecem ser tomadas como diferentes, qualquer política que tenha raça como referência se torna mais problemática e de colocação em prática mais difícil. Contudo, o critério que tem sido adotado e afirmado pelo movimento negro, de acordo com o qual se juntariam sob a rubrica de "negros" também os mestiços ou "pardos", é dificilmente admissível: a ideia de tomar como negro quem quer que tenha uma gota de sangue negro vale tanto, naturalmente, quanto a ideia de tomar como branco quem quer que tenha uma gota de sangue branco. Esse critério redunda, na verdade, em claro exemplo de assimilação injustificada das orientações resultantes dos padrões norte-americanos de relações raciais, onde a característica de ser negro é muito mais fortemente estigmatizada como uma espécie de enfermidade contagiosa, que se contrai mesmo com pequena exposição a ela: uma gota e se está "contaminado" de negritude. Tanto mais espantosas são certas perspectivas notavelmente distorcidas que se podem encontrar em setores do movimento negro brasileiro, que, empenhados em assegurar nitidez nas fronteiras raciais como parte da luta em prol das populações negras, não hesitam em qualificar a miscigenação como nada menos do que "genocídio" – certamente adotando o ponto de vista segundo o qual ela resulta no "embranquecimento" do país. Além do patente absurdo do emprego de uma expressão fortemente marcada pela sugestão de violência para indicar o fato de que as pessoas, com certa frequência, ao decidirem unir-se e reproduzir-se (amar-se!), tratem a raça como irrelevante e ignorem as fronteiras raciais, outra dificuldade, naturalmente, é a de que, dependendo de como se olhe, esse embranquecimento pode ser igualmente visto como "enegrecimento". Ironicamente, o critério "norte-americano" é justamente o que mais deveria favorecer essa maneira de ver: se uma gota de sangue negro basta para que as pessoas sejam negras, quanto mais miscigenação houver, mais negros teremos na população.

Há uma importante qualificação a ser introduzida quanto a este aspecto, a qual se impõe se nos preocupamos em fazer justiça às sinuosidades acima apontadas na psicologia coletiva das relações raciais no Brasil. Diferentemente do que se sugere no parágrafo anterior (e do que se sugeriu anteriormente a propósito da ideia do livre relacionamento amoroso entre pessoas de grupos raciais distintos), pode dar-se que a busca de parceiros brancos por parte de indivíduos negros seja, como certamente ocorre com frequência no país, tudo menos a expressão de irrelevância das diferenças raciais: ela pode ser, ao contrário, justamente a expressão da assimetria nas relações raciais e um correlato da falta de auto-estima negra, que acarreta como consequência a assimilação de um padrão estético branco pela população negra. Como Diva Moreira, por exemplo, nos tem feito notar em seu trabalho, esses fenômenos terminam por vitimar especialmente a mulher negra, pelo fato simples de que os homens dispõem com maior frequência de oportunidades de escolha menos limitadas. Eles são uma clara e dolorosa manifestação da patologia que marca as relações raciais entre nós. Ainda que sua ocorrência não afete o princípio mesmo da irrelevância da condição racial como desiderato a ser buscado, ela sem dúvida fortalece a ideia da necessidade de passagem por um momento afirmativo com respeito à identidade negra, não obstante os problemas e as dificuldades envolvidas nessa afirmação.

O segundo aspecto acima anunciado, que se liga com o primeiro, pode ser expresso pela fórmula bombástica que se costuma encontrar na literatura sociológica brasileira sobre relações raciais: a do "paralelismo das escalas cromática e social". Ela destaca o fato de que, em decorrência das origens escravistas de nossa heterogeneidade racial, as características raciais dos indivíduos se correlacionam com sua posição socioeconômica, indo-se da presença mais marcante de negros na base da estrutura social à presença dominante de brancos no seu ápice, com os mestiços tendendo a ocupar posições intermediárias. Isso resulta em vincular um importante componente *social* ao problema das relações raciais, o que tem consequências relevantes para opções de políticas públicas a serem exploradas brevemente em conclusão.

V

Que dizer, como decorrência de tudo isso, sobre a questão da ação afirmativa? Tomada genericamente em termos de ações adotadas pelo estado e intencionalmente dirigidas ao avanço e melhoria nas relações raciais no país, a proposta de ação afirmativa é claramente irrecusável. Como se sugeriu no início, a pouca atenção prestada ao problema racial no Brasil, incluindo a insensibilidade revelada pelo estado brasileiro para com ele, pode ser vista como parte do muito que há de negativo em nosso legado escravista. Creio, porém, que há lugar para alguns matizes importantes aqui.

A meu juízo, há certamente uma esfera em que a ação do estado deve dirigir-se explícita e diretamente à questão racial como tal: trata-se da esfera correspondente à própria neutralização do preconceito e da discriminação raciais. Naturalmente, o estado já se faz presente nessa esfera por meio da criminalização formal da discriminação racial na legislação brasileira. Os problemas aqui envolvidos são, porém, antes de tudo problemas culturais ou de psicologia coletiva. É evidente que a ação do estado nesse plano deixa muito a desejar, com consequências importantes para a própria eficácia real da legislação mencionada, que raramente faz sentir seus efeitos, ou é mesmo acionada, numa cultura que é na verdade racista e tolerante com as infrações do princípio legal. Além do aperfeiçoamento dos dispositivos e mecanismos legais e jurídicos, de maneira a torná-los mais sensíveis à questão racial e mais ágeis em responder a ela, seria possível esperar do estado disposição muito mais ativa para agir *pedagogicamente* contra o preconceito: caberia a ele regular e fiscalizar apropriadamente as diversas esferas em que se produz a inculcação dos valores pertinentes, que vão desde a escola, como instituição formal de ensino e socialização dos imaturos, até, por exemplo, o mundo dos comerciais de televisão como veículo "inocente" de mensagens insidiosas sobre o valor estético e social ligado às diversas raças.

Creio, porém, que é muito mais problemática a ideia da ação afirmativa tomada como o empenho, por parte do estado, de promoção social e econômica dirigida especificamente à população negra como tal. A discussão anterior terá provavelmente deixado claras as razões dessa avaliação restritiva. Tais razões são, por um lado, "técnicas", no sentido de se referirem à dificuldade de se definir de maneira suficientemente nítida os

que se habilitariam e os que não se habilitariam aos benefícios desse tipo de ação, e portanto à dificuldade de se colocar em prática e administrar apropriadamente as decisões eventualmente adotadas. Mas o aspecto "técnico" das razões em questão desdobra-se imediatamente num aspecto humano. Pois seria claramente odiosa, nas condições gerais que caracterizam as vastas camadas destituídas da população brasileira, a pretensão de se estabelecer a discriminação entre as raças como critério para a ação de promoção social do estado. Pondere-se que é justamente na base da estrutura social, onde obviamente se encontram os alvos potenciais mais importantes do esforço social do estado, que mais se mesclam e integram socialmente populações racialmente diversas, sem falar da ocorrência mais intensa da própria miscigenação.

A ação do estado mais diretamente no plano econômico-ocupacional terá, portanto, de ser orientada por critérios *sociais* antes que raciais. Esta forma de ação não somente evita as dificuldades "técnicas", além de ajustar-se ao valor da não-discriminação e da democracia racial: ela é provavelmente também a mais capaz de assegurar, dada a correlação racial-social anteriormente assinalada, a própria promoção social dos negros brasileiros. Como assinalava George Reid Andrews em sua comunicação neste mesmo seminário, Cuba é provavelmente o país mais bem sucedido, em todo o planeta, no que se refere a igualar as condições de categorias raciais diversas – sem ter tido políticas especificamente dirigidas à população negra. Este é, acredito, o exemplo que se deveria procurar seguir.

Parece apropriado fechar estas notas lembrando que o Brasil, por seu turno, nos muitos decênios transcorridos desde a abolição da escravatura, é talvez o país mais bem sucedido em termos de dinamismo e desenvolvimento econômico. O resultado, no entanto, é a sociedade desigual, injusta e racista que aí está diante dos nossos olhos. Portanto, um sim, sem dúvida, à ação afirmativa, num sentido que envolve a oposição frontal à perspectiva daqueles que pretendem ver nas condições da dinâmica econômica e tecnológica da atualidade as razões para uma espécie de abdicação do estado. Ao contrário, tais condições, com suas consequências socialmente perversas (em que nossos fatores autóctones e tradicionais de desigualdade e exclusão são cumulados em seus efeitos pela atuação de fatores "modernos"), não fazem senão tornar mais imperiosa a necessidade da ação intencional do estado para compensar tais consequências, ainda que as circunstâncias tornem também mais difícil a

própria ação do estado, impondo seu enxugamento e agilização. Façamos, pois, um estado tão ágil e enxuto quanto possível, mas tão complicado quanto seja necessário para dar conta da tarefa social que lhe cabe. Tarefa em cujo cumprimento a indispensável promoção social da população negra virá, cabe esperar, como decorrência.

PÓS-ESCRITO (1998)

A maior parte dos textos aqui incluídos foram escritos antes de que o panorama mundial se visse profundamente alterado com a intensificação dos processos ligados à "globalização", que na verdade já se afirmavam há mais tempo, e com a surpreendente derrocada do socialismo. Que dizer a respeito dos efeitos desses eventos sobre os problemas tratados?

O ponto crucial é provavelmente seu impacto sobre a ideia de um "problema constitucional" a ser equacionado e resolvido no âmbito dos diferentes estados nacionais. Por um lado, a queda do socialismo, ao reduzir a viabilidade aparente de uma ameaça radical ao capitalismo como tal e a possibilidade de respaldo internacional para eventuais esforços revolucionários, parece suprimir um componente fundamental do problema, justamente aquele que lhe trazia especial dramaticidade. Por outro lado, a dinâmica econômico-tecnológica da globalização, com sua característica transnacional, reduz a relevância do foco representado pelos estados nacionais. A consequência principal da combinação desses eventos parece poder descrever-se justamente em termos de uma espécie de "desconstitucionalização", em certo sentido, das questões postas na agenda, que se deslocam do plano das relações entre autoritarismo e democracia e suas conexões com a ideia de uma tradição de "constitucionalismo" a ser implantada (e portanto com um problema "constitucional" em sentido clássico, incluindo importante dimensão *social* no "compromisso democrático" em que ele se equaciona mais estavelmente) para o plano do mero ajustamento eficiente à dinâmica global. No Brasil, esse deslocamento é nitidamente perceptível no contraste entre a perspectiva "clássica" que marcou os debates da Assembleia Constituinte, por um lado, e, por outro, a perspectiva que veio a predominar de modo inequívoco nos debates da revisão constitucional de 1993/4 e das reformas que se colocaram posteriormente na agenda, caracterizados pelo empenho de *aggiornamento* da máquina estatal e da economia brasileiras e de assegurar sua inserção eficiente nas novas tendências mundiais.

Naturalmente, não é possível tratar aqui os problemas de maneira extensa. Assinale-se, porém, o sentido bem claro em que as reformas em debate ou em processo de implantação no Brasil e em outros países remetem, quer se queira quer não, ao problema constitucional clássico. Trata-se, afinal, de propostas orientadas pela valorização do mercado e por

decisiva alteração quanto ao componente social da concepção de organização institucional geral a prevalecer (expressa, nos debates brasileiros, no cavalo de batalha em que se transformou a concepção de seguridade social instituída com a constituição de 1988). Assim, a garantia de supostos direitos sociais tende a ver-se substituída pela adesão ao jogo de forças e interesses no âmbito do mercado. Quaisquer que sejam os imperativos fatuais a serem tidos em conta e as restrições que acarretam nas opções disponíveis, cumpre reconhecer que o que temos é inequivocamente uma mudança de natureza filosófica. Nela, é a concepção mesma de *cidadania* que se acha em jogo – e o que observamos na cena atual é um claro processo de atrofia do ideal de cidadania, invertendo-se o processo de enriquecimento e expansão dela descrito na análise famosa de Marshall, em que os direitos civis iniciais e os direitos políticos são vistos como coroados, mais tarde, pelos direitos sociais.

Dado o fato de que tal mudança filosófica se superpõe a uma série de efeitos objetivos de natureza perversa no plano social e no mundo do trabalho (com o desemprego, a precarização do trabalho, a desigualdade crescente e a dualização das sociedades que os experimentam, permitindo que se fale, como fazem alguns, de uma "brasilianização" do capitalismo avançado), não parece haver razões para apostas otimistas quanto às consequências de tais processos do ponto de vista da democracia e das perspectivas de estabilidade política. Não obstante o colapso do socialismo, portanto, o panorama atual sem dúvida recoloca, ainda que em novos termos, o problema constitucional, no sentido do desafio de se assegurar o equilíbrio adequado entre as condições de liberdade e autonomia individuais na busca de interesses de todo tipo, que encontram expressão no mercado, e o elemento de reflexividade e desígnio coletivos – de racionalidade coletiva –, com a neutralização das distorções resultantes da operação espontânea do mercado, dramatizadas agora fortemente pelas crises econômico-financeiras que se amiúdam e ameaçam alcançar o próprio centro do sistema capitalista mundial. Se o instrumento por meio do qual se tem procurado esse equilíbrio, o estado nacional, se vê comprometido, tanto pior: impõe-se lutar contra o debilitamento do estado no plano nacional, bem como tratar de encontrar para ele substitutos ou complementos eficazes no plano transnacional.